

Asumisperusteista sosiaaliturvaa
**selvittäneen työryhmän (SOLMU 3)
väliraportti**

KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 27.11.2002	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittävä työryhmä (SOLMU 3) Pj. Anne Neimala siht. Essi Rentola, Katja Silventoinen 15.9.2002 asti ja 16.9.2002 lukien Merja Linnanvirta		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 13.3.2002	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän (SOLMU 3) väliraportti (Arbetsgruppen för utredning av den bosättningsbaserade socialtryggheten (SOLMU 3))			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Väliraportissa on analysoitu asumisperusteiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyviä keskeisiä ongelmia kansainvälisissä tilanteissa sekä ratkaisuvaihtoehtoja lainsäädännön uudistamiseksi. Väliraportin liitteenä on työryhmän sihteerien kokoama voimassa olevan lainsäädännön kartoitus sekä kansallisen että EY-lainsäädännön osalta. Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista. Nykyinen järjestelmä toimii monilta osin hyvin. Eräiltä osin sitä tulisi kuitenkin kehittää vastaamaan paremmin toimintaympäristön muutoksia (perustuslain (731/1999) asettama lainsäädännön täsmällisyysperiaate, kehittyvä ja muuttuva EY-lainsäädäntö jne.). Asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamisala on sekä kotimaisen että kansainvälisten sopimusten ja EY-lainsäädännön osalta sekä vaikeaselkoinen että yleisluonteinen ja jättää sitä soveltaville viranomaisille paljon harkintavaltaa. Ongelmia aiheuttaa myös se, että kansallisen lainsäädännön peruseriaatteet poikkeavat EY-lainsäädännöstä. Erityisen ongelmallisia ovat itse asumiskäsitteeseen liittyvät epäselvyydet. Käytännössä on vaikea hallita eri kansainvälisten ja kansallisten säädösten ja niiden pohjalta kehittyneen soveltamiskäytännön muodostamaa kokonaisuutta. Suomen lainsäädäntö ei myöskään tue tilanteita, joissa ratkaisut tulee tehdä kansainvälisiä sopimuksia soveltaen. Lainsäädäntö ei kykene nykyisessä muodossaan vastaamaan niihin haasteisiin, joita erityisesti kehittyvä EY-lainsäädäntö asettaa. Havaitut ongelmat eivät kuitenkaan edellytä laajamittaisia sosiaaliturvajärjestelmän muutoksia vaan ongelmia voidaan vähentää myös pienemmillä muutoksilla. Työryhmän jatkotyöskentelyn pohjaksi on päätetty ottaa useamman eri osauudistuksen yhdistelmä. Tätä vaihtoehtoa aiotaan kehittää siten, että tarpeelliseksi katsottavilta osin asiaa koskevat hallituksen esitysluonnokset laaditaan työryhmän jatkotyöskentelyn päätteeksi 31.3.2003 mennessä. Tässä yhteydessä otetaan myös kantaa myös muihin mahdollisiin jatkotoimenpide-ehdotuksiin.			
Avainsanat: (asiasanat) asuminen, etuudet, EU-oikeus, EY, lainsäädäntö, sosiaaliturva			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:20		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1251-6
Kokonaissivumäärä 157	Kieli suomi	Hinta 17,50 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti, PL 538, 33101 Tampere, puh (03) 260 8535 ja (03) 260 8158, fax (03) 260 8150, s-posti julkaisumyynti@stm.vn.fi		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet		Utgivningsdatum 27.11.2002	
Författare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för utredning av den bosättningsbaserade socialtryggheten (SOLMU 3) Ordförande Anne Neimala Sekreterare Essi Rentola Katja Silventoinen till 15.9.2002 Merja Linnanvirta från 16.9.2002		Typ av publikation Promemoria Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet Datum för tillsättandet av organet 13.3.2002	
Publikation (även den finska titeln) Mellanrapport av arbetsgruppen för utredning av den bosättningsbaserade socialtryggheten (SOLMU 3) (Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän (SOLMU 3) väliraportti)			
Publikationens delar			
Referat <p>I mellanrapporten har centrala problem i internationella situationer vad gäller den bosättningsbaserade socialtrygghetslagstiftningen och dess tillämpning samt alternativa lösningar för revision av lagstiftningen analyserats. Som bilaga till mellanrapporten finns en av arbetsgruppens sekreterare sammanställd kartläggning av den ikraftvarande lagstiftningen både för den nationella och EG-lagstiftningens del.</p> <p>En ansevärd del av den finländska socialtryggheten är bosättningsbaserad. Det nuvarande systemet fungerar till stor del väl. Till vissa delar behöver den dock utvecklas för att bättre besvara förändringarna i verksamhets- omgivningen (principen om noggrannhet som förutsätts av grundlagen (731/1999), framtidskridande och föränderlig EG-lagstiftning o.s.v.). Den bosättningsbaserade socialtrygghetens tillämpningsområde är vad gäller både nationella och internationella avtal och EG-lagstiftningen både svårbegriplig och av allmän natur och lämnar myndigheterna som tillämpar dem en stor del prövningsrätt. Problem orsakas också av att den nationella lagstiftningens grundprinciper avviker från EG-lagstiftningen. Speciellt problematiska är oklarheterna i samband med själva bosättningsbegreppet. I praktiken är det svårt att kontrollera helheten som utformats av olika internationella och nationella bestämmelser och tillämpningspraxisen som utvecklats på basis av dessa. Finlands lagstiftning understöder inte heller situationer där lösningar bör göras genom tillämpning av internationella avtal. I sin nuvarande form kan inte lagstiftningen möta de utmaningar som speciellt den framtidskridande EG-lagstiftningen uppför.</p> <p>De observerade problemen förutsätter dock inte omfattande förändringar i socialtrygghetssystemet utan problemen kan reduceras också genom mindre förändringar. Man har beslutit att ta en kombination av flera olika delreformer som grund för arbetsgruppens fortsatta arbete. Detta alternativ kommer att utvecklas så att regeringens propositionsutkast i saken till de delar som anses vara nödvändiga uppgörs som avslutning på arbetsgruppens fortsatta arbete senast 31.3.2003. I samband med detta tar man också ställning även till andra möjliga förslag till fortsatta åtgärder.</p>			
Nyckelord Boende, bosättning, EG, EU-rätt, förmåner, lagstiftning, social trygghet			
Övriga uppgifter www.stm.fi			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2002:20		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1251-6
Sidoantal 157	Språk Finska	Pris 17,50 €	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning, Box 536, 33101 Tammerfors, Finland, tfn +358 3 260 8535 och +358 3 260 8158, fax +358 3 260 8150, e-post julkaisumyynti@stm.vn.fi		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 13.3.2002 asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittävän työryhmän.

Työryhmän tavoitteena on selvittää muutostarpeet ja mahdollisuudet Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön uudistamiseksi.

Työryhmän tehtävänä on:

- kartoittaa asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen liittyvät ongelmat
- selvittää vaihtoehdot ja mahdollisuudet asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön uudistamiseksi
- selvittää, miten asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä voidaan yhteen sovittaa nykyistä paremmin Euroopan yhteisön lainsäädännön kanssa
- laatia ehdotus selkeäksi, johdonmukaiseksi ja yksiselitteiseksi lainsäädännöksi, jossa otetaan huomioon oikeusturvanäkökohdat, tehokas täytäntöönpano sekä väärinkäytösten estäminen.

Työryhmän tulee valmistella ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmälle asetettu määräaika päättyy 31.3.2003. Työryhmän tulee kuitenkin antaa väliraportti, jossa on kartoitettu nykyiset ongelmat, lainsäädännön kehittämisen vaihtoehdot sekä kiireellisesti toteutettavat toimenpiteet lokakuun loppuun 2002 mennessä.

Työryhmä on ottanut nimekseen Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittävä työryhmä (SOLMU 3).

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut apulaisosastopäällikkö hallitusneuvos Anne Neimala sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäseninä ovat olleet hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitussihteeri Mervi Kattelus sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Maini Kosonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos Pertti Tuhkanen valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Silja Romo työministeriöstä, varatuomari Markus Äimälä Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitosta, lakimies Markku Kojo AKAVA ry:stä 30.9.2002 asti ja 30.10.2002 lukien lakimies Jaana Meklin, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, neuvotteleva lakimies Sami Uotinen Suomen Kuntaliitosta, lakimies Irma Pahlman Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, sosiaalipoliittinen asiamies Vesa Rantahalvari Palvelutyönantajat ry:stä, vastaava tutkija Maija Sakslin Kansaneläkelaitokselta ja suunnittelupäällikkö Pertti Rauho Suomen Yrittäjät ry:stä.

Työryhmä on kutsunut vakinaiseksi asiantuntijaksi neuvottelevan virkamiehen Riitta-Maija Jouttimäen sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmän sihtereinä ovat toimineet yhteyspäällikkö Essi Rentola Kansaneläkelaitoksesta sekä ylitarkastaja Katja Silventoinen 15.9.2002 asti ja 16.9.2002 lukien vanhempi hallitussihteeri Merja Linnanvirta sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä on kuullut työnsä aikana asiantuntijana ylitarkastaja Tuomo Kurria sisäasiainministeriöstä, ylitarkastaja Olli Soraista työministeriöstä, ylitarkastaja Olavi Myllyharjua Vakuutusvalvontavirastosta ja toiminnanjohtaja Juhani Talosta Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:stä.

Työryhmä on kokoontunut 11 kertaa.

Työryhmä jättää sosiaali- ja terveysministeriölle kunnioittavasti väliraporttinsa, jossa on kartoitettu asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen liittyviä ongelmia sekä esitetty vaihtoehtoja havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.

Väliraportin liitteenä on työryhmän sihteerien kokoama Suomen lainsäädännön ja Euroopan yhteisön lainsäädännön kuvaus samoin kuin kuvaus eräiden muiden valtioiden järjestelmistä.

Työryhmä jatkaa työtään nykyisen järjestelmän kehittämiseen perustuvan vaihtoehdon pohjalta.
Helsingissä 5. päivänä marraskuuta 2002.

Anne Neimala

Mervi Kattelus

Maini Kosonen

Marja-Terttu Mäkiranta

Silja Romo

Pertti Tuhkanen

Jaana Meklin

Janne Metsämäki

Irma Pahlman

Vesa Rantahalvari

Pertti Rauhio

Maija Sakslin

Sami Uotinen

Markus Äimälä

Essi Rentola

Merja Linnanvirta

SISÄLLYS

I. JOHDANTO	15
II. NYKYTILANTEEN ARVIOINTIA.....	16
1. ASUMISPERUSTEISEEN SOSIAALITURVALAINSÄÄDÄNTÖÖN LIITTYVISTÄ KÄSITTEISTÄ	16
2. ASUMISPERUSTEISEN SOSIAALITURVALAINSÄÄDÄNNÖN PIIRIIN KUULUMINEN	18
<i>Asumisen vakinaisuus</i>	<i>19</i>
<i>Vakinainen muutto / tilapäinen oleskelu ulkomailla</i>	<i>21</i>
<i>Oikeus Suomen sosiaaliturvaan hakemuksesta</i>	<i>22</i>
<i>Toisen valtion sosiaaliturvaan kuuluvat.....</i>	<i>22</i>
<i>Suhde Euroopan yhteisön lainsäädäntöön</i>	<i>22</i>
a) Asetuksen 1408/71/EY soveltaminen.....	23
b) Asetuksen 1612/68 vaikutukset.....	24
c) Muu EY-lainsäädäntö	26
d) Euroopan unionin laajentuminen	27
3. ASIAALLINEN SOVELTAMISALA	28
<i>Sairaus- ja äitiysetuudet (luontois- ja rahaetuudet).....</i>	<i>29</i>
<i>Arvio sairaanhoitoon liittyvien EY-tuomioistuimen tapauksen vaikutuksista Suomen lainsäädäntöön</i>	<i>31</i>
<i>Rahaetuudet.....</i>	<i>34</i>
<i>Kuntoutus.....</i>	<i>36</i>
<i>Eläkkeet</i>	<i>36</i>
<i>Muita eläkkeen ongelmia.....</i>	<i>37</i>
<i>Työttömyysetuudet</i>	<i>38</i>
<i>Perhe-etuudet.....</i>	<i>39</i>
4. SOSIAALITURVAN RAHOITUS	41
5. YHTEENVETO	43
III. RATKAISUVAIHTOEHTOJA	43
1. NYKYISEN LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAISEN JÄRJESTELMÄN JATKAMINEN	44
2. SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄN MUUTTAMINEN VAKUUTUSPERUSTEISEKSI	44
3. RUOTSIN ESIMERKIN MUKAISEN JÄRJESTELMÄN OMAKSUMINEN	45
a) <i>Ruotsin lainsäädäntö.....</i>	<i>45</i>
b) <i>Ruotsin lainsäädännön mukaisen järjestelmän soveltaminen Suomeen</i>	<i>46</i>
4. NYKYISEN JÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN	47
a) <i>Työskentely- ja asumisperusteisten etujen määrittely.....</i>	<i>47</i>
b) <i>Vakuutusperusteisten etujen määrittely</i>	<i>48</i>
c) <i>Asumiskäsitteen määrittely.....</i>	<i>48</i>
d) <i>Sosiaaliturvan asiallinen soveltamisala.....</i>	<i>48</i>
e) <i>Oikeuksien ja velvollisuuksien suhde</i>	<i>49</i>
f) <i>Muu erityislainsäädäntö (ulkomaalaislainsäädäntö, verotuslainsäädäntö jne.)</i>	<i>49</i>
g) <i>Viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen</i>	<i>49</i>
IV. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TYÖRYHMÄN TYÖN JATKAMINEN.....	50
LIITE 1	

I. JOHDANTO

Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan Suomessa asumista koskevat määräykset on koottu asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) (jäljempänä soveltamisalalakiin). Sen lisäksi oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan voi määräytyä kotikuntalain (201/1994) mukaan.

Asumisperusteisessa sosiaaliturvalainsäädännössä ja sen soveltamisessa ilmenneitä ongelmia on käsitelty aikaisemmin kahdessa sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä. Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain muutostyöryhmä (SOLMU 1) selvitti sosiaaliturvalainsäädännössä ja sen soveltamisessa ilmenneitä ongelmia tilanteissa, joissa henkilö muuttaa ulkomailta Suomeen tai Suomesta ulkomaille (STM:n työryhmämuistio 1998:12). Työryhmän mietinnön pohjalta valmistettiin hallituksen esitys (HE 255/1998 vp) soveltamisalalain muuttamisesta. Lain muuttoksella muun muassa pidennettiin aikaa, jonka tilapäisesti ulkomailla työskentelevä henkilö voi kuulua Suomen sosiaaliturvan piiriin. Työryhmä kiinnitti huomiota sosiaaliturvan rahoitukseen liittyviin ongelmiin, joita selvitettiin sosiaaliturvamaksujen kattavuutta selvittäneessä työryhmässä (SOLMU 2). Tämän työryhmän ehdotusten (STM:n työryhmämuistio 2000:16) pohjalta on 1.11.2002 annettu hallituksen esitys eduskunnalle ulkomailla olevien ja eräiden muiden henkilöiden sosiaaliturvan rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Asumisperusteiseen sosiaaliturvaan liittyviä kysymyksiä on siten selvitetty laajasti viime vuosina. Asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön yhteensopivuutta Euroopan yhteisön lainsäädännön kanssa ei kuitenkaan ole selvitetty juuri lainkaan Euroopan unionin jäsenyysaikana. Edellä mainituista työryhmistä ensimmäinen keskittyi pääosin kansallisen lainsäädännön soveltamiskäytännössä ilmenneisiin ongelmiin. Jälkimmäinen työryhmä paneutui erityisesti rahoitukseen liittyviin kysymyksiin.

Suomen sosiaaliturvalainsäädäntö perustuu yksilöllisiin oikeuksiin ja on pääosin asumisperusteinen. Yhteisön sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö on taas laadittu pääasiassa työskentely- tai vakuutusmaksuihin perustuvia sosiaaliturvajärjestelmiä silmällä pitäen. Säännökset soveltuvat huonosti asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään, ja entistä useammin joudutaan soveltamaan Suomen lainsäädännön sijasta suoraan yhteisön lainsäädäntöä, koska Suomen lainsäädäntö on ristiriidassa yhteisön lainsäädännön kanssa.

Unionin laajeneminen lisää henkilöiden liikkuvuutta ja niiden henkilöiden määrää, joihin sovelletaan kansallisen lainsäädännön rinnalla yhteisön lainsäädäntöä. Myös yhteisön sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen uudistaminen ja koordinoinnin laajentaminen koskemaan ei-aktiiveja henkilöitä sekä niin sanottuja kolmannen maan kansalaisia tulee edelleen laajentamaan yhteisön lainsäädännön soveltamista Suomessa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on niinikään vaikutusta Suomen sosiaaliturvaan. Esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisulla palveluiden ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten soveltamisesta terveydenhuoltoon voi olla suuri merkitys.

Yhteisölainsäädännön vaikutusten lisäksi työryhmä on jatkanut jo aiemmissa SOLMU - työryhmissä tehtyä kansallisen lainsäädännön soveltamiseen liittyvien kysymysten selvittämistä. Asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisala on edelleen myös kansallisesti monilta osin vaikeaselkoinen useine asumiskäsitteineen, ja sen sovel-

tamisen helpottamiseksi on jouduttu antamaan runsaasti ohjeita paikallisviranomaisia varten. Kansalaisten oikeusturvan ja yhdenmukaisen kohtelun turvaamiseksi ja päätösten ennakoitavuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi lainsäädäntöä tulisi selkeyttää nykyisestään. Lisäksi yhteiskunnassa tapahtuneet ja tapahtuvat muutokset tulee ottaa huomioon.

Vakinainen asuminen sosiaaliturvan perusteena soveltuu parhaiten tilanteisiin, joissa maahan- ja maastamuutto on vähäistä ja maassa asuminen luonteeltaan pysyvää. Yhteiskuntakehitys on kuitenkin vienyt toiseen suuntaan ja tulevana vuosina Suomessa tulee varautua siihen, että liikkuvuus rajojen yli kasvaa ja ulkomaisen työvoiman tarve lisääntyy.

Eurooppalaiseen tasoon verrattuna Suomen muuttoliike on edelleen hyvin pientä. Suomen kokonaisväestöstä ulkomaan kansalaiset muodostivat vuonna 2001 vain 1,8 prosentin osuuden, joka on alhaisin kaikista Euroopan unionin jäsenmaista. Maahanmuuttajien määrä suhteessa Suomessa jo asuvaan ulkomaalaisväestöön on kuitenkin huomattavan suuri ja tällä hetkellä ulkomaalaisväestön osuus kasvaa suhteessa eniten koko EU:ssa.

Vuonna 2001 Suomeen muutti 18 900 henkilöä, joista EU/ETA-maista muuttaneiden osuus oli 6 000. Näistä pohjoismaista muuttaneiden määrä oli 5 000. Suomesta muutti ulkomaille 13 100 henkilöä. Vakinaisesti Suomessa asui vuoden 2001 lopussa 98 600 ulkomaan kansalaista.

Leimaa antavaa Suomen muuttoliikkeelle on ollut, ettei se ole kasvanut työvoiman maahanmuuton seurauksena, vaan paluumuuton, pakolaisuuden ja turvapaikkahakemusten ansioista. Vuonna 2001 Suomeen muutti pääasiassa Venäjältä ja Virosta yhteensä 1 052 paluumuuttajaa. Pakolaisten vastaanoton piiriin kuuluvia henkilöitä, mukaan lukien kiintiöpakolaiset, perheenyhdistämiset ja myönteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat, tuli Suomeen yhteensä 1 857.

Suomeen suuntautuvalla työvoiman maahanmuutolle on ominaista työnteon tilapäisyys. Ylivoimaisesti suurin ammattiala oli puutarhatyöntekijät, joiden osuus myönnetyistä työluvista oli 22,8 prosenttia. Työntekijöistä pääosa tulee Venäjältä ja Virosta. Muutto EU-maista on ollut selvästi vähäisempää.

II. NYKYTILANTEEN ARVIOINTIA

1. Asumisperusteiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön liittyvistä käsitteistä

Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista; sosiaaliturvaan oikeutettuja ovat Suomessa asuvat tai Suomessa asuvaksi katsottavat henkilöt. Asumisperusteiseen turvaan kuuluvat kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto, työttömyyskassojen hoitama työttömyysturva, sekä Kansaneläkelaitoksen hoitama sosiaaliturva: kansaneläke, sairausvakuutus, vammaistuki, työttömyysturva, työmarkkinatuki, kuntoutus ja kuntoutusraha, äitiysavustus, lapsilisä, lapsen hoitotuki, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, perhe-eläke, eläkkeensaajien asumistuki, yleinen asumistuki, opintotuki ja koulumatkatuki.

Ansiomenetystä korvaavissa etuuksissa vaaditaan Suomessa asumisen lisäksi työedellytyksen täyttymistä. Yksinomaan työskentelyperusteista sosiaaliturvaa on työeläkelainsäädäntö sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutus.

Myös Suomea sitovissa kansainvälisissä säädöksissä on määräyksiä siitä, minkä maan sosiaaliturvalainsäädäntöä tietyissä tilanteissa on sovellettava. Tällaisia määräyksiä sisältävät muun muassa EY:n ylikansallinen lainsäädäntö, tärkeimpänä neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä (ETY) numero 1408/71 (jäljempänä asetus 1408/71) ja sen täytäntöönpanomenettelystä annettu neuvoston asetus (ETY) numero 574/72 (asetus 574/72) ja Suomen solmimat sosiaaliturvasopimukset. Suomi on lisäksi ratifioinut Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan, joka velvoittaa antamaan kaikille sopimusvaltioiden kansalaisille samat oikeudet kuin oman maan kansalaisille niissä asioissa, joihin valtio on sopimuksen mukaan sitoutunut.

Kansallisen ja Euroopan unionin sosiaaliturvan käsitteet poikkeavat toisistaan. Yhteisöjen tuomioistuimen toiminnalla on ollut keskeinen merkitys yhteisön oikeuden sosiaaliturvan käsitteen määrittelyssä. Asetuksen 1408/71 asiallisen soveltamisalan määrittelyssä käytetty sosiaaliturvan käsite ja sosiaaliturvalainsäädännön tarkoittamien etuuksien määrittely ovat keskeisiä asetuksen tulkinnan ja soveltamisen kannalta. Yhteisöoikeuden sosiaaliturvan käsite ei siis vastaa Suomessa sosiaalioikeudellisen tai sosiaalipoliittisen järjestelmän kuvaamisessa käytettyjä käsitteitä.

Yhteisön oikeuden sosiaaliturvan yhteensovittamisesta puhuttaessa merkittävä on jako sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon välillä. Sosiaalihuoltona pidettävä lainsäädäntö on sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkopuolella. Asetuksen lähtökohta on kolmijakoinen. Asetusta sovelletaan sen 4 artiklan 1 kohdassa lueteltuja sosiaaliturvan (*engl. "social security"*) aloja koskevaan lainsäädäntöön. Asetusta sovelletaan kaikkiin yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, onko ne rahoitettu vakuutusmaksuin vai verovaroin. Asetuksen sosiaaliturvan käsitteen piiriin voi kuulua myös julkista järjestelmää täydentävä järjestelmä, julkisen järjestelmän korvaava yksityiseen sopimukseen perustuva järjestely sekä pakollinen tai eräissä tapauksissa vapaaehtoinen sosiaaliturvan piiriin kuuluminen.

Asetuksen ulkopuolelle jäävät sosiaalihuolto, lääkinnällinen huolto (*engl. "assistance"*) ja sodan tai sen seurausten uhrien erityisjärjestelmät. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön ja sen ulkopuolelle kuuluvan lainsäädännön määrittely ei ole yleisellä tasolla mahdollista. EY-tuomioistuin tulkitsee jatkuvasti kansallisen jäsenvaltion järjestelmän ja lainsäädännön luonnetta koskevia tulkintakysymyksiä. Tällöin merkitystä on sillä onko yksilölle lainsäädännössä turvattu viranomaisen harkinnasta riippumaton oikeus etuuteen, tavoite, jota etuus toteuttaa, sekä etuuden liittyminen asetuksen mainitsemiin riskeihin. Etuuden harkinnanvaraisuus on viite siitä, ettei se kuulu asetuksen soveltamisalaan.

Asetuksen 1408/71 soveltamisalan ulkopuolelle jäävän sosiaalihuollon ja lääkinnällisen huollon ja sen soveltamisalaan kuuluvan sosiaaliturvan lisäksi asetuksessa käytetään käsitettä "maksuihin perustumattomat erityisetuudet". Tällä tarkoitetaan etuuksia, joilla on sekä sosiaaliturvan että -huollon piiriteitä. Nämä etuudet kuuluvat asetuksen 1408/71 soveltamisalaan, mutta niitä varten on erityinen, suppeampi koordinoitijärjestelmä.

Asetuksen 1408/71 käsite ”sosiaaliturva” on ymmärrettävä suomalaisten määritelmien valossa siten, että se kattaa erityisesti sosiaalivakuutuksen, eli sen osan sosiaalilainsäädäntöä, jonka mukaiset etuudet ovat asetuksessa lueteltuihin sosiaalisiin riskeihin liittyviä etuuksia. Se ei sisällä tarveharkintaista vähimmäisturvaa. Sillä, onko kyseessä luontois- vai rahaetus, ei ole merkitystä. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvan sosiaaliturvan käsitteen piiriin luetaan myös suomalaisissa määritelmissä avustuksiksi luokitellut tuet, eli yleensä julkisista varoista rahoitetut, tiettyjen edellytysten täytyessä ilman harkintaa myönnettävät etuudet (esimerkiksi lapsilisät).

Vakuutusperusteisella sosiaaliturvalla tarkoitetaan yleensä pakollista tai vapaaehtoista lakisääteistä sosiaalivakuutusta, joka rahoitetaan vakuutusmaksuin. Yleensä vakuutusmaksuja maksavat työnantaja ja työntekijä, mutta vakuutusperusteisena voidaan pitää myös niitä sosiaaliturvanaloja, joiden rahoitukseen valtio osallistuu maksamalla vakuutusmaksuja sellaisten henkilöiden puolesta, joilla ei ole itsellään mahdollisuutta ottaa vakuutusta. Monissa maissa sosiaaliturvaa rahoitetaan myös veronluonteisilla maksuilla. Näissä tilanteissa kyse on kansallisesti yleensä verosta, mutta esimerkiksi asetusta 1408/71 sovellettaessa vakuutusmaksusta.

2. Asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuuluminen

Asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuuluvat kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat henkilöt. Pääosin asumiselta edellytetään tosiasiallista Suomessa oleskelua, mutta pääsäännöstä on lukuisia poikkeuksia ja hyvinkin pitkään ulkomailla asuneet henkilöt voivat edelleen kuulua sosiaaliturvan piiriin.

Maassa asumisen käsite on tulkinnanvarainen. Epäselvyyttä lisää myös se, että lainsäädännössä on useita asumiskäsitteitä: kansalliseen lainsäädäntöön liittyvät soveltamisalain (1573/1993) ja kotikuntalain (201/1994) asumiskäsitteet sekä kansainvälisesti asetuksen 1408/71 mukainen asumiskäsite. Myös verotuslainsäädännön asumiskäsitteellä on yhtymäkohtia ja merkitystä sosiaaliturvan kannalta, esimerkiksi sosiaaliturvamaksujen perimisessä. Lisäksi lasten kotihoidontuen ja yksityisen hoidon osalta sovelletaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaista asumiskäsitettä, mikä edellyttää aina tosiasiallista Suomessa asumista. Suomeen ja Suomesta muuttavien henkilöiden kannalta erilaiset ratkaisut Suomessa asumisen suhteen voivat olla hämmentäviä.

Tulkinnanvaraisuus hidastaa asioiden käsittelyä ja heikentää asioiden läpinäkyvyyttä sekä oikeusturvaa.

Erilaisiin asumiskäsityksiin on kiinnitetty huomiota jo aikaisemmin. Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta on ehdottanut asumista koskevan lainsäädännön yhtenäistämistä¹.

Valtioneuvoston 16.10.1997 hyväksymän periaatepäätöksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisessa ohjelmassa todetaan muun muassa, että kotikuntalain ja asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain asumismäärittelyn so-

¹ Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta: "Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen" (SM 1997:1). Toimikunta on ehdottanut asumista koskevan lainsäädännön yhtenäistämistä.

veltamisen yhdenmukaistamista tulee selvittää. Lisäksi todetaan, että asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain asumismäärittelyn ja ulkomaalaislain soveltaminen tulee yhdenmukaistaa siten, ettei vakinaisesti maassa asuvien henkilöiden sosiaaliturvaan synny oleskelulupamenettelyn vuoksi keskeytyksiä. Nämä kannanotot eivät toistaiseksi ole johtaneet toimenpiteisiin. Työministeriö selvittää asiaa parhaillaan maahanmuuttoprojektin yhteydessä.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön asettamat SOLMU -työryhmät ovat keskustelleet asiasta. Työryhmät eivät ole kuitenkaan esittäneet asumiskäsitteiden yhtenäistämistä, koska jokainen asumiskäsite palvelee erilaisia tarpeita. Aikaisemmat toimikunnat tai työryhmät eivät myöskään ole kiinnittäneet huomiota niihin ongelmiin, joita asumisedellytyksestä aiheutuu yhteisölainsäädäntöä sovellettaessa.

Eri viranomaisten välistä yhteistyötä kehittämällä voidaan parantaa nykyistä tilannetta. Viranomaisten tulisi tuntea toistensa toimien vaikutukset, vaikka näillä ei olisikaan välitöntä ja suoranaista yhteyttä kulloinkin hoidettavana olevaan omaan erityisalaan. Esi-merkiksi oleskelu- ja työlupaviranomaisten olisi hyödyllistä tuntea lupien vaikutus sosiaaliturvan kannalta, vaikka luparatkaisut tehdäänkin erityislainsäädännön pohjalta.

Maahanmuuttolainsäädännön ja sosiaaliturvan yhteys tulisi entistä enemmän ottaa huomioon myös keinona Euroopan unionin lainsäädäntöä kehitettäessä. Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta on suuri merkitys maahan saapumista koskevien säännösten sisällöllä ja ulottuvuudella. Erityisen merkityksellistä tässä suhteessa on Euroopan unionin jäsenyys. Yhteisön tavoitteena on luoda yhteismarkkinat, joiden sisällä muun muassa henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet on poistettu. Henkilöiden vapaa liikkuvuus, joka koski aluksi ainoastaan taloudellisesti aktiivisia henkilöitä (työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä palvelujen tarjoajia ja heidän perheitään) on laajentunut primäärioikeuden muutoksin, johdetun oikeuden normein sekä yhteisöjen tuomioistuimen antamin ratkaisuin kattamaan myös taloudellisesti ei-aktiiviset jäsenvaltioiden kansalaiset. Sittenkin kehitys on laajentunut käsittämään myös muun muassa yhteisen viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan.

Asumisperusteisen sosiaaliturvan kannalta kysymys ei ole ainoastaan alun perin Euroopan yhteisön sisämarkkinoiden ja työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen liittyvistä oikeuksista, jotka ovat edellä mainituin tavoin laajentuneet. Asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä on muita järjestelmiä enemmän sidoksissa siihen, että oleskeluoikeuden myöntämiseen liittyvät asiat ovat myös sosiaalipoliittisia kysymyksiä. Usein oleskeluoikeuden käyttäminen johtaa siihen, että henkilö tulee oikeutetuksi asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, kun arvioitavaksi tulee, onko kyse vain tilapäisestä oleskelusta vai sellaisesta asumisesta, joka oikeuttaa asumisperusteisen sosiaaliturvan mukaisiin etuuksiin.

Asumisen vakinaisuus

Soveltamisalakiin ja kotikuntalakiin sisältyvä vakinaisen asumisen käsitteen tulkin-
nanvaraisuus liittyy sekä maahanmuuttotilanteisiin että ulkomaille muuttoihin. Koska vakinaisen asumisen käsitettä ei ole laissa täsmällisesti määritelty, perustuu arvio käytännössä tapauskohtaiseen harkintaan. Soveltamisalain toimeenpanosta vastaavat viranomaiset tekevät ratkaisut itsenäisesti eivätkä ole sidottuja maahantulolupia käsittelevän viranomaisen, väestörekisteriviranomaisen tai veroviranomaisen ratkaisuun. Käy-

tännössä on ollut välttämätöntä luoda soveltamisohjeita ratkaisukäytännön tueksi ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi.

Soveltamiskäytännössä ratkaisut tehdään muuton tarkoituksen perusteella. Käytännössä valtaosan maahan muuttavista henkilöistä on katsottu muuttaneen maahan vakinaisesti. Vakinaisuutta osoittavana syynä on pidetty muun muassa pakolaisuutta, perhesytä, paluumuuttoa tai vähintään kahden vuoden työsuhdetta Suomessa. Ongelmallisimmat tilanteet ovat liittyneet määräaikaisiin työsuhteisiin. Alle kahden vuoden työskentelyä Suomessa lyhytaikaisemmat työsuhteet on katsottu tilapäisiksi eivätkä sosiaaliturvaan oikeuttaviksi. Käytännössä työskentelyyn liittyvä kahden vuoden työsuhteen edellytys on johtanut siihen, että useat työnantajat ovat sopineet työsuhteet vähintään kahdeksi vuodeksi, kun henkilö on tullut ulkomailta Suomeen töihin.

Edellä kuvattujen kriteerien mukaan sosiaaliturvan piiriin tulevat myös henkilöt, jotka ovat samanaikaisesti jonkin toisen valtion sosiaaliturvan piirissä kuten esimerkiksi lähetetyt työntekijät ja virkamiehet perheineen. Olisi kuitenkin pohdittava, onko näiden henkilöryhmien sosiaaliturvan järjestäminen Suomessa tarpeen samalla tavoin kuin muiden asukkaiden.

Sosiaaliturvan ulkopuolelle jääviä henkilöryhmiä ovat esimerkiksi ulkomailta tulleet tutkijat, opiskelijat ja muut tilapäisesti eri syistä Suomeen tulevat henkilöt. Euroopan unionin jäsenmaista tulevat opiskelijat tulevat sosiaaliturvan piiriin työskentelyn kautta, mutta muista maista tulevat opiskelijat eivät työskentelystä huolimatta ole oikeutettuja sosiaaliturvaan. Erityisesti vakavissa sairaustapauksissa tämä on osoittautunut ongelmalliseksi, koska Suomessa ei tilapäisesti maahan tulevilta henkilöiltä edellytetä oleskeluluvan saamiseksi voimassa olevaa sairausvakuutusta kuten useimmissa muissa maissa, vaan sairaustapauksissa henkilöt itse tai viime kädessä kunnat ovat vastanneet sairaanhoidon kustannuksista.

Selkeä asumiskäsite olisi mahdollista saavuttaa muodollisilla, selkeästi ymmärrettävillä ja todennettavilla kriteereillä, kuten yksiselitteisillä oleskeluajoilla (yksi vuosi, kaksi vuotta tms.) ja eri henkilöryhmiä koskevilla rajauksilla (opiskelijat, lähetetyt työntekijät jne.). Jos pyritään henkilöiden kokonaistilanteen arviointiin, joudutaan käyttämään harkintaa, jolloin ratkaisut perustuvat jokaisessa yksittäistapauksessa esiin tulleisiin seikkoihin. Näissäkin tapauksissa tulisi kuitenkin pystyä linjaamaan keskeisiä ratkaisuun vaikuttavia seikkoja, jotta voidaan turvata yhdenmukainen ratkaisukäytäntö.

Vakinainen asuminen sosiaaliturvan perusteena soveltuu parhaiten tilanteisiin, joissa maahan- ja maastamuutto on vähäistä ja luonteeltaan pysyvää. Sen sijaan liikkuvuuden lisääntyessä ja henkilöiden nopeasti vaihtuvissa olosuhteissa asumisen ja henkilön kokonaistilanteen arviointi on käytännössä vaikeaa. Käytännössä erilaisia ratkaisuja oikeudesta sosiaaliturvaan (niin sanottuja soveltamisalaratkaisuja) tehdään Suomessa huomattava määrä. Väestörekisterin tietojen mukaan muuttotilanteita on Suomeen ja Suomesta yhteensä noin 32 000 vuodessa. Sosiaaliturvaviranomaiset tekevät kuitenkin vuosittain yli 100 000 ratkaisua. Yksistään Kansaneläkelaitoksessa tehtiin vuonna 2001 yhteensä 100 728 sosiaaliturvan piiriin kulumista koskevaa ratkaisua erilaisissa muutto-

tilanteissa.¹ Kaikki nämä ratkaisut tulisi niiden suuresta lukumäärästä huolimatta pystyä tekemään nopeasti, yhdenmukaisesti ja oikein.

Vakinainen muutto / tilapäinen oleskelu ulkomailla

Soveltamislain tilapäistä oleskelua koskevat säännökset mahdollistavat verrattain pitkän oleskelun ulkomailla ilman, että sillä on merkitystä sosiaaliturvan kannalta. Myös niin sanottu kolmen vuoden sääntö on ongelmallinen ja vaikea soveltaa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan, kun Suomessa asuva henkilö tilapäisesti oleskelee ulkomailla, jos ulkomailla oleskelun voidaan arvioida kestävän enintään vuoden ajan. Jos kuitenkin henkilö on oleskellut ulkomailla kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana yli puolet ajasta, häneen ei enää sovelleta sosiaaliturvalainsäädäntöä, ellei hänellä ole kiinteitä siteitä Suomeen.

Tilapäistä ulkomailla oleskelua arvioidaan ulkomailla oleskelun syyn perusteella. Käytännössä on kuitenkin usein vaikea arvioida ulkomaille muutettaessa oleskelun pituutta. Ratkaisua tehtäessä nojaututaan käytännössä henkilön omaan ilmoitukseen ja objektiivisesti todettavissa oleviin seikkoihin, kuten työsuhteen tai opiskelun pituuteen. Tämä saattaa aiheuttaa tilanteita, joissa henkilöt joutuvat eri asemaan riippuen siitä, mitä he ovat etukäteen ilmoittaneet.

Soveltamislain tilapäistä oleskelua koskevilla säännöksillä on merkitystä myös asetuksen 1408/71 ja sosiaaliturvasopimusten kannalta. Suomi säilyy näitä sovellettaessa henkilön asuinmaana. Tilapäistä oleskelua ulkomailla koskeva soveltamislain säännös mahdollistaa myös sosiaaliturvaetuuksien saamisen Suomesta niissä tilanteissa, joissa vastaava etuus maksetaan asetuksen tai sopimuksen soveltamisen perusteella toisesta maasta. Asetuksen säännökset eivät estä vakuutettujen henkilöiden kansallisen lainsäädännön perusteella syntyviä oikeuksia. Siten jos kansallinen laki antaa henkilölle paremman oikeuden kuin asetus, jäsenmaan on maksettava oman lainsäädäntönsä ja toisen jäsenmaan välisen etuuden välinen erotus.

Tällainen tilanne syntyy useimmiten perhe-etuuksien kohdalla, koska asetuksen 1408/71 mukaan perhe-etuudet maksetaan työntekomaasta. Samanaikaisesti ulkomailla mukana oleva lapsi säilyttää oikeuden lapsilisään, jolloin Suomesta maksetaan niin sanottuja erotusetuuksia. Käytännössä nämä etuudet ovat yksittäisen henkilön kannalta varsin pieniä, mutta hallinnollisesti ne ovat työläitä. Vastaavia tilanteita voi syntyä myös sairausetuuksien suhteen. Viimeaikainen EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on tuonut oman lisänsä näihin oikeuksiin erityisesti sairausetuuksien osalta.

Mitä pidempään henkilö säilyy Suomen sosiaaliturvan piirissä, sitä useammin joudutaan tilanteisiin, joissa sosiaaliturvaetuuksia maksetaan samanaikaisesti kahdesta maasta. Lisäksi etuuden luonteen määrittely vaikuttaa myös sen merkittävyyteen. Esimerkiksi jos kotihoidon tuki katsotaan perhe-etuudeksi, säännöksen merkitys kasvaa taloudellisesti ja hallinnollisesti huomattavasti, koska tukea joudutaan maksamaan myös ulkomailla oleskeleville.

¹ Ero väestörekisteritietojen ja Kansaneläkelaitoksen tekemien ratkaisujen välillä selittyy sillä, että kaikista muutoista ei ilmoiteta väestörekisteriin vaan Kansaneläkelaitos saa tiedon muutosta muuta kautta.

Käytännössä tilapäistä oleskelua koskevia säännöksiä on vaikea soveltaa myös sen vuoksi, että tieto ulkomailla olosta saadaan vain niissä tapauksissa, joissa henkilö itse ilmoittaa ulkomaille lähdöstä. Jos ilmoitusta ei saada, tieto ulkomailla oleskelusta ja jopa työskentelystä saadaan usein vasta pitkän ajan kuluttua ja sattumanvaraisesti.

Oikeus Suomen sosiaaliturvaan hakemuksesta

Soveltamisalain nykyiset säännökset mahdollistavat sen, että ulkomailla työskentelevät ja opiskelevat voivat poikkeuksellisen pitkään säilyä Suomen sosiaaliturvan piirissä. Esimerkiksi Ruotsissa lähetetyt työntekijät voivat kuulua Ruotsin lainsäädännön piiriin vuoden ulkomailla työskentelyn ajan ja Tanskassa kolmen vuoden ajan.

Nykyisen lainsäädännön mukaan asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista voidaan hakemuksesta edelleen jatkaa ulkomailla yli vuoden oleskelevaan henkilöön laissa tarkemmin säädellyin edellytyksin. Laissa on tältä osin muun muassa mainittu tietyt henkilöryhmät. Yli viiden vuoden ulkomailla oleskelun jälkeen joudutaan selvittämään henkilön kiinteät siteet Suomeen sekä mahdollisuus saada kohtuullista sosiaaliturvaa asemamaassaan. Tämä on käytännössä erittäin työlästä. Sekä asiakkaiden että hallinnon kannalta olisi syytä selkeyttää ja yksinkertaistaa lainsäädäntöä.

Lakia tulisi arvioida uudelleen myös sen henkilöpiirin osalta, johon sovelletaan edellä mainittua oikeutta kuulua Suomen sosiaaliturvaan hakemuksesta. Esimerkiksi useimmat kansainväliset järjestöt takaavat työntekijöilleen lähes poikkeuksetta hyvin laajasti sosiaaliturvaa ja erilaisia sosiaalisia etuja riippumatta siitä, onko työsuhde määräaikainen vai vakinainen.

Ulkomailla lähtevien kohdalla ei ole selkeitä sääntöjä siitä, säilyvätkö he sosiaaliturvan piirissä esimerkiksi vanhempainloman, hoitovapaan tai vuorotteluvapaan aikana. Vanhempainlomasta ja hoitovapaasta on annettu vakuutus oikeuden päätös, jonka mukaan henkilö pysyy edelleen sosiaaliturvan piirissä vanhempainloman aikana, mutta ei hoitovapaan aikana. Sen sijaan vuorotteluvapaasta ei ole oikeuskäytäntöä. Soveltamiskäytännössä vuorotteluvapaata on pidetty tilapäisenä ulkomailla oleskeluna. Tällaisia tilanteita on kasvava määrä. Lainsäädäntöä olisikin tarkoituksenmukaista täsmentää näiltä osin. Myös lyhytaikaisten asennus- ja projektityösuhteiden asemaa tulisi lainsäädännössä selkeyttää.

Toisen valtion sosiaaliturvaan kuuluvat

Soveltamisalain 9 §:n mukaan henkilöihin, jotka kansainvälisen sopimuksen mukaan kuuluvat toisen valtion lainsäädännön alaisuuteen, kuten lähetetyt työntekijät ja virkamiehet, ei sovelleta Suomen asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön osalta. Säännös johtaa erityisesti sosiaaliturvasopimuksia sovellettaessa vaikeasti hallittavaan ja muistettavaan säädöskokonaisuuteen, jossa osa sosiaaliturvasta määräytyy kansainvälisen säännöksen ja osa soveltamisalain mukaisesti. Mikäli soveltamisalaki olisi nykyistä yhteensopivampi kansainvälisten säädösten kanssa, tällaisia ongelmia ei esiintyisi.

Suhde Euroopan yhteisön lainsäädäntöön

Suomen asumiseen perustuvan sosiaaliturvan kannalta merkittävimpiä yhteisösäädöksiä ovat asetus 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikku-

viin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä, asetus (ETY) numero 1612/68 (jäljempänä asetus 1612/68) työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella sekä eräät henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat direktiivit. Entistä useammin joudutaan kuitenkin ottamaan huomioon myös se, että Suomen lainsäädännön tulee kaikilta osin olla yhteisön perustamissopimuksen mukainen.

a) Asetuksen 1408/71/EY soveltaminen

Suomen lainsäädäntö poikkeaa lähtökohdiltaan olennaisesti asetuksen 1408/71 periaatteista. Suomen lainsäädännössä oikeus sosiaaliturvaan perustuu suurelta osin Suomessa asumiseen. Asetuksen 1408/71 mukaan ratkaisevaa sen sijaan on henkilön työskentely, eikä työntekijän asuinpaikalla ole merkitystä. Ristiriitatilanteissa Suomen lainsäädäntö väistyy. Käytännössä tästä seuraa, ettei asetusta 1408/71 sovellettaessa ole mahdollista noudattaa Suomen lainsäädännön asiallista, alueellista ja henkilöllistä soveltamisalaa.

Suomeen työhön tuleva henkilö on välittömästi oikeutettu muun muassa terveystalvaeluihin ja suureen osaan muusta kansallisen lainsäädännön mukaisesta sosiaaliturvasta riippumatta työsuhteen kestosta. Vastaavasti työntekijän perheenjäsenillä on oikeus sairaanhoitoetuksiin ja perhe-etuuksiin riippumatta siitä missä Euroopan unionin alueella he asuvat. Voidaankin sanoa, että sovellettaessa EY-lainsäädäntöä oikeus Suomen sosiaaliturvaan perustuu käytännössä työskentelyyn eikä asumiseen.

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetussa laissa (soveltamisalakia), kotikuntalaissa tai sosiaaliturvaetuuksia säätelevissä laeissa ei ole Suomessa asumisen lisäksi muita sosiaaliturvan piiriin kuulumisen edellytyksiä. Asetusta sovellettaessa työntekijänä pidetään henkilöä, joka on Suomessa työeläkevakuutettu¹. Eläkevakuutus on kuitenkin luonteeltaan erilainen kuin asumisperusteinen sosiaaliturva eivätkä sen vakuuttamisedellytykset sovellu luontevasti asumisperusteisten etuuksien ratkaisujen pohjaksi. Esimerkiksi asumisperusteiset etuudet on myönnettävä työskentelyn alusta lukien eikä niitä voida periä takaisin, jos myöhemmin todetaan, ettei työskentely ylittänyt niitä tulorajoja, joita eri eläkelaeissa on.

Vakuuttamista koskevien säännösten puuttuessa joudutaan siis käytännössä vakuuttamaan jokainen päivänkin mittainen työskentely. Käytännössä ulkomaalaisten työsuhteet ovat usein tilapäisiä ja lyhytaikaisia, mikä vaikeuttaa sosiaaliturva-asioden hallinnointia, koska sosiaaliturvalaitokset joutuvat rekisteröimään jokaisen työsuhteen voidakseen myöntää ne sosiaaliturvaetudet, joihin henkilölle syntyy oikeus. Tällaisia työsuhteita on runsaasti esimerkiksi opiskelijoilla.

Silloin kun oikeus sosiaaliturvaan perustuu asetuksen 1408/71 soveltamiseen, joudutaan myös ratkaisemaan, mikä on työntekijän asema työsuhteen päättyessä. Suomessa ratkaisut on tehty kansallisen lainsäädännön eli erityisesti asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja kotikuntalain perusteella. Työnteon lopettaneella henkilöllä ja hänen perheenjäsenillään voi kuitenkin työsuhteen päättymisen ja maasta poistumisen jälkeenkin olla erilaisia oikeuksia Suomessa. Nämä oikeudet voivat jatkua pitkään vielä sen jälkeenkin, kun työntekijä on jo lähtenyt Suomesta. Asiasta ei

¹ Asetuksen 1408/71 liite I: Henkilöä, joka on työeläkejärjestelmää koskevassa lainsäädännössä palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, pidetään vastaavasti asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitettuna palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.

ole selkeitä sääntöjä, mikä vaikeuttaa päätöksentekoa ja aiheuttaa epäselvyyttä yksittäisten henkilöiden kohdalla.

Käytännössä on erittäin vaikeata hallita eri kansainvälisten ja kansallisten säädösten muodostamaa kokonaisuutta, koska ratkaisut vaihtelevat sen mukaan minkä maiden välillä henkilö liikkuu, minkä maan kansalainen hän on ja mikä on hänen asemansa (työntekijä, lähetetty työntekijä, merimies, virkamies, yrittäjä, perheenjäsen, opiskelija jne.). Ratkaisut voidaan tehdä oman kansallisen lainsäädännön, sosiaaliturvasopimusten tai asetuksen 1408/71 tai jonkin muun asetuksen tai sopimuksen perusteella. Kansallinen lainsäädäntömme ei tue tilanteita, joissa ratkaisut tulee tehdä kansainvälisen sopimuksen perusteella. Päinvastoin ratkaisut tehdään vastoin lainsäädäntömme keskeisintä periaatetta eli riippumatta siitä, täyttyisikö kansallisen lainsäädännön edellyttämä asumisedellytys vai ei.

Tämä poikkeaa useiden muiden jäsenvaltioiden tilanteesta. Jäsenvaltioiden lainsäädännöissä on yleisesti erilaisia vakuuttamisen ehtoja. Tällaisia ehtoja on asetettu esimerkiksi palkan suuruuden ja työn keston mukaan. Tällaiset ehdot ovat kansallisessa lainsäädännössä mahdollisia edellyttäen, että samoja ehtoja sovelletaan yhtäläisesti kansallisiin työntekijöihin.

b) Asetuksen 1612/68 vaikutukset

Asetus 1612/68 on yleisasetuksena toissijainen asetuksen 1408/71 soveltamiseen nähden, mutta asetuksen 1408/71 mukaiset etuudet ovat käytännössä myös asetuksen 1612/68 mukaisia etuuksia.

Asetuksen 1612/68 tavoitteena on turvata työntekijöiden vapaa liikkuvuus muun muassa työntekijän elin- ja työoloja parantamalla. Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan turvataan liikkuvalla työntekijälle yhdenvertaisesti samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisille työntekijöille. Asetus soveltuu kaikkiin työntekijöihin ja palveluiden tarjoajiin. Asetuksen 1612/68 henkilöpiiriin kuuluvat kuitenkin ainoastaan työelämässä olevat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä, joten esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevaan henkilöön ei sovelleta asetusta 1612/68 (ks. EY-tuomioistuintapaus C-43/99, Leclere).

EY-tuomioistuimen tulkinta asetuksen 1612/68 7 artiklan 2 kohdan sosiaalisen edun käsitteestä on ollut niin laaja, että sen voidaan katsoa kattavan kaiken Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan. Näin sosiaalisen edun käsite kattaa sekä Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvan että myös kuntien tarjoamat etuudet ja palvelut. EY:n tuomioistuin ei ole tulkinnassa pitäytynyt vain työsuhteeseen liittyviin etuihin vaan katsonut sen koskevan myös etuuksia, jotka kotimaiset työntekijät saavat pelkästään asumisen perusteella.

On jossain määrin epäselvää, missä kaikissa tilanteissa työntekijöille ja heidän perheilleen on myönnettävä etuuksia asetuksen 1612/68 mukaan. Tulkinnanvaraista on muun muassa, missä määrin sosiaaliturvan edellytyksenä oleva vaatimus asumisesta Suomessa oikeuttaa asettamaan rajoituksia etuuksien myöntämiselle, voiko asetus 1612/68 velvoittaa maksamaan etuuksia työskentelymaasta esimerkiksi perheenjäsenten asuinmaahan ja mitkä ovat lähetettyjen työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeudet etuuksiin sekä työskentelymaassa että niin kutsutussa toimivaltaisessa maassa.

Asetuksessa 1612/68 tai EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole otettu suoraan kantaa etuuksien eksportointiin ja toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsenten oikeuteen saada etuuksia työntekijän työskentelyvaltiosta.

Asumista koskevat edellytykset on taas usein nähty EY-tuomioistuimen asetuksen 1612/68 tulkintakäytännössä välillisesti syrjivinä, ellei jäsenvaltio ole voinut esittää niille objektiivisesti perusteltuja ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia perusteluja. Vaikka samaa edellytystä sovellettaisiin erotuksetta kaikkiin henkilöihin, ja lainsäädännössä ei siis olisi kansalaisuuteen perustuvia rajoituksia, voi menettely olla ristiriidassa asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetyn yhdenvertaisen kohtelun kanssa, jos se pelkästään ominaislaatusa vuoksi on omiaan kohdistumaan enemmän siirtotyöläisiin kuin kotimaisiin työntekijöihin ja jos säännös sen vuoksi sisältää vaaran siirtotyöläisten joutumisesta huonompaan asemaan.

Suomessa sovelletun käytännön mukaan on selvää, että Suomessa työssä olevalla ETA-kansalaisella sekä hänen Suomessa olevalla perheenjäsenellään on oikeus kaikkiin Suomen asumisperusteisiin sosiaaliturva- ja palveluetuuksiin, vaikka häntä ei pidetä Suomessa asuvana.

Voiko työntekijän perheenjäsenellä asetuksen 1612/68 nojalla olla oikeus asetuksen 1408/71 kattamiin etuuksiin, vaikka häntä ei pidettäisi Suomessa asuvana? Selvää vastausta kysymykseen ei ole löydettävissä. Tässä kyseeseen tulevia etuuksia ovat asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvat etuudet, jotka Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan myönnetään yksilölle hänen oman oikeutensa perusteella. Lähinnä kyseeseen tulee työmarkkinatuki, vanhempainetuudet ja kansaneläke. Tällöin on arvioitava sitä, tulisiko työntekijän perheenjäsenelle, joka oleskelee tilapäisesti Suomessa, myöntää esimerkiksi vanhempainrahaa, koska hän ei ole täyttänyt sairausvakuutuslain mukaista 180 päivän odotusaikaa ennen lapsen laskettua syntymäaikaa. Tällainen työntekijän puoliso on saattanut tosiasiallisesti oleskella Suomessa, mutta häneen ei ole sovellettu asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä, eikä 180 päivän karenssi tästä syystä ole täyttynyt. Etuuden myöntämättä jättäminen saatettaisiin kuitenkin EY-tuomioistuimessa nähdä kiellettynä epäsuorana syrjintänä.

Kysymys siitä, voiko ETA-maasta Suomeen lähetetyllä työntekijällä ja hänen perheenjäsenillään olla oikeus etuuksiin asetuksen 1612/68 nojalla, on myös tulkinnanvarainen. Suomessa noudatetun soveltamiskäytännön mukaan lähetetylle työntekijälle ja hänen perheenjäsenilleen voi syntyä oikeus Suomen asumisperusteisiin etuuksiin ainoastaan, jos heidän voidaan katsoa asuvan Suomessa soveltamisalalain tai kotikuntalain mukaan vakinaisesti. EY-tuomioistuimessa ei ole ollut käsiteltävänä tapausta, jossa olisi ollut kyse lähetettyjen työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksista asetuksen 1612/68 perusteella. Asetuksen 1612/68 tavoitteesta edistää integroitumista työskentelymaahan, voitaisiin kuitenkin johtaa tulkinta, ettei lähetetyn työntekijän tavoitteena ole ensisijaisesti integroitua työskentelymaahan vaan lähetetty työntekijä oleskelee tilapäisesti työskentelymaassaan ja on palaamassa takaisin alkuperämaahansa työkomennuksen jälkeen.

Rajatyöntekijöiden¹ ja heidän perheenjäsentensä oikeus etuuksiin työskentelymaasta on niin ikään tulkinnanvaraista. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa näyttää kiistattomalta, että asetusta 1612/68 sovelletaan myös rajatyöntekijöihin. Rajatyöntekijöiden juridinen asema on kuitenkin epävarma. Asetus ei myöskään näyttäisi suoraan velvoittavan esimerkiksi etuuksien eksportointiin työskentelymaasta asuinmaahan.

Uuden ulottuvuuden tähän arviointiin ovat tuoneet EY-tuomioistuimen ratkaisut, joissa suoraan perustamissopimukseen viitaten on Euroopan unionin kansalaisuuteen sidottu oikeuksia, jotka eivät ole riippuvaisia sekundaarilainsäädännön määräyksistä, kuten asetusten 1612/68 ja 1408/71 määräyksistä. Asiassa C-85/96 Martinez Sala EY-tuomioistuin on todennut, että Euroopan unionin kansalainen, joka asuu laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, voi vedota perustamissopimuksen 6 artiklaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan. Tällaisiin tilanteisiin kuuluvat erityisesti tapaukset, jotka koskevat perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia sekä perustamissopimuksen 8 a artiklassa myönnetyn vapauden liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella, käyttämistä. Asiassa C-184/99 Grzelczyk EY-tuomioistuin on todennut, että oli perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklan vastaista edellyttää jäsenvaltion alueella oleskelevilta EU-kansalaisilta, että he kuuluisivat asetuksen 1612/68 henkilölliseen soveltamisalaan, kun oli kyse vähimmäistoimeentulotuen kaltaisesta vakuutusmaksuihin perustumattomasta järjestelmästä myönnettävästä sosiaalietuudesta, jos mitään tällaista edellytystä ei sovelleta vastaanottavan jäsenvaltion omiin kansalaisiin. Toisaalta Suomen lainsäädännön mukaan oikeudet etuuksiin eivät ole sidottuja Suomen kansalaisuuteen. Lainsäädäntömme ei siten ole samassa asemassa kuten esimerkiksi Grzelczyk-tapauksessa Belgian lainsäädäntö.

c) Muu EY-lainsäädäntö

Suomen lainsäädäntö poikkeaa lähtökohdiltaan myös muusta EY-lainsäädännöstä. EY:n lainsäädännön mukaan henkilöiden vapaan liikkumisen eräs lähtökohta on omien tulojen tai varojen olemassaolo, jotta vastaanottavan valtion sosiaaliturvajärjestelmää ei rasiteta kulloinkin tarkemmin määriteltujen järjestelmän osien, erityisesti sosiaalihuollon (”Social Assistance systems”) osalta, eli niin sanottu omavaraisuusperiaate. Omavaraisuusperiaate on ongelmallinen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta. Usein oleskeluoikeuden käyttäminen johtaa siihen, että henkilö tulee oikeutetuksi asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, kun arvioitavaksi tulee, onko kyse vain tilapäisestä oleskelusta vai sellaisesta asumisesta, joka oikeuttaa asumisperusteisen sosiaaliturvan mukaisiin etuuksiin. Pidemmän aikaa maassa oleskellelle henkilölle ehtii syntyä siteitä oleskeluvaltion, ja hänen maasta poistamisensa muodostuu usein käytännössä vaikeaksi. EY-tuomioistuin on eräissä nykyistä lainsäädäntöä koskevissa kannanotoissaan korostanut niin sanottua suhteellisuusperiaatetta. Jos yhteisön lainsäädäntöä kehitetään vielä enemmän siihen suuntaan, että omavaraisuusperiaatteen täyttymisestä ei voida varmistua kuin ainoastaan jälkikäteisesti, muodostuu tilanne entistä ongelmallisemmaksi.

Myös omavaraisuusperiaatteeseen kytkeytyvä vaatimus kaiken kattavasta lakisääteisestä sairausvakuutuksesta on ongelmallinen. Suomessa sairausvakuutuksen piiriin kuuluminen perustuu lain nojalla tehtyyn viranomaispäätökseen. Vakuutusjärjestelmä perustuu

¹ Rajatyöntekijä on palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, joka harjoittaa ammattiaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa hän asuu ja johon hän palaa ainakin kerran viikossa.

asumiseen Suomessa. Sairausvakuutusta ei voi ostaa eikä siihen voi liittyä. Se ei myöskään siirry mukana siirryttäessä toiseen jäsenvaltioon. Sairausvakuutukseen ei voi liittyä esimerkiksi maksamalla vakuutusmaksuja, jollaisia järjestelmiä varten tämä vaatimus lienee paljolti luotu.

d) Euroopan unionin laajentuminen

Euroopan unionin laajentumisella on myös sosiaaliturvaan ulottuvia vaikutuksia. Laajentuminen lisää toteutuessaan työntekijöiden ja muiden jäsenmaiden alueella asuvien henkilöiden liikkuvuutta, mikä puolestaan lisää niitä ongelmatilanteita, joita jo nykyisin on todettu EY-lainsäädännön soveltamisessa.

Uusien jäsenmaiden liittymissopimukseen tulee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia siirtymäaikoja. Siten uusista jäsenmaista tulevilta työntekijöiltä ja heidän perheenjäseniltään voidaan siirtymäajan kuluessa edelleen edellyttää työ- ja oleskelulupaa. Siirtymäsäännökset eivät koske sosiaaliturvan koordinoitilainsäädäntöä. Siten yhteisölainsäädäntö mukaan lukien asetusta 1408/71 sovelletaan myös niihin uusien jäsenmaiden kansalaisiin, jotka työskentelevät Suomessa sekä tällaisten henkilöiden perheenjäseniin. Vastaavasti asetusta sovelletaan suomalaisiin, jotka työskentelevät jossakin uudessa jäsenmaassa.

Laajentumisen vaikutukset riippuvat oleellisesti siitä kuinka paljon henkilöt tulevaisuudessa liikkuvat Suomen ja uusien jäsenmaiden välillä. Tähän asti liikkuvuus vanhoista jäsenmaista Suomeen on ollut vähäistä. Uusien jäsenmaiden elintaso on kuitenkin alempi kuin vanhoissa jäsenmaissa, mikä saattaa lisätä liikkumishalukkuutta uusissa jäsenmaissa.

Yhteisölainsäädännössä tapahtuvat muutokset voivat myös lisätä laajenemisen vaikutuksia. Tällaisia muutoksia ovat muun muassa yhteiseen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvät lainsäädännölliset muutokset, kolmannen maan kansalaisten sosiaaliturvan koordinoitua koskeva asetusta sekä sosiaaliturvan koordinoitiasetuksen laajeneminen koskemaan myös muita kuin työntekijöitä. Muutokset mahdollistavat siten myös muiden kuin työntekijöiden ja jäsenmaiden kansalaisten liikkumisen aikaisempaa helpommin sekä tällaisten henkilöiden sosiaaliturvan koordinoinnin.

Laajentumisen seurauksista ja vaikutuksista sosiaaliturvan kannalta on esitetty erilaisia arvioita, ja myös mahdolliset "uhkakuvat" sosiaaliturvan kannalta on tuotu esiin. Yhteisölainsäädännön mukaan Suomeen tullut työntekijä kuuluu Suomen sosiaaliturvan piiriin. Jos hän työskentelyn päätyttyä jää Suomeen, hän on edelleen oikeutettu sosiaaliturvaan Suomessa. Oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ei riipu siitä osallistuvatko henkilöt turvan rahoittamiseen vai eivät. Vastaavasti tällaisella henkilöllä olisi oikeus myös sosiaalihuoltoetuksiin.

Eri direktiivien poistamat liikkuvuuden esteet parantavat myös muiden kuin työntekijöiden mahdollisuutta saapua maahan ja jäädä maahan. Vaikka he eivät yhteisölainsäädännön perusteella olisi oikeutettuja käyttämään kyseisen maan sosiaaliturva- tai sosiaalihuoltojärjestelmää, on sen estäminen universaalissa järjestelmässä käytännössä vaikeaa.

Uusien ja vanhojen jäsenmaiden välisellä elintasoerolla on tulevaisuudessa merkitystä sosiaaliturvan kannalta myös tilanteissa, joissa henkilö kuuluu toisen jäsenmaan sosiaa-

liturvan piiriin. Suomeen tulevilla työnhakijoilla, jotka kuuluvat Suomessa työtä hakiesaan vielä toisen jäsenmaan sosiaaliturvan piiriin, saattaa olla oikeus saada Suomen kansallisen lainsäädännön nojalla toimeentulotukea sen vuoksi, että heidän lähtömaastaan saamansa sosiaaliturvaetuudet ovat huomattavasti alempia kuin Suomessa. Myös Suomeen muuttavat eläkkeensaajat saattavat eläke-etujensa tason vuoksi joutua vastaavanlaiseen tilanteeseen. On myös todennäköistä, että Suomesta maksetaan enemmän erotusetuuksia¹ perhe-etuutena muissa maissa työssä oleville henkilöille, jotka edelleen asuvat Suomessa.

3. Asiallinen soveltamisala

Asumisperusteinen sosiaaliturva määräytyy kansallisessa lainsäädännössä soveltamisalain ja kotikuntalain mukaan. EY-lainsäädännössä asetus 1408/71 kattaa kaikki sosiaaliturvaetuudet siten, että sosiaalihuolto ja -palvelut jäävät sen soveltamisalan ulkopuolelle. Käytännössä yhteisön sosiaaliturvan käsite on kuitenkin huomattavasti laajempi kuin kansallinen asumisperusteinen sosiaaliturva.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on viime aikoina antanut ratkaisuja, joissa sosiaalihuoltoon kuuluvaksi katsottuja etuuksia on määrätty maksettaviksi ulkomaille. Tuomioistuin on myös laajentanut tulkintakäytäntöään siten, että palvelujen ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä on sovellettu terveydenhuoltoon. Näiden päätösten vaikutusta Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöön on syytä arvioida tarkasti. Käytännössä päätökset merkitsevät sitä, että yhteisölainsäädännön soveltamisala laajenee ja samalla Suomen kansallisen lainsäädännön soveltamisala kapenee jatkuvasti. Sosiaaliturvan koordinoitilainsäädännön lisäksi joudutaan soveltamaan palveluiden ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta, yhdenvertaista kohtelua, tasa-arvoa ja muita yleisiä periaatteita koskevia säännöksiä. Nämä päätökset vaikuttavat myös sosiaaliturvalainsäädännön sisältöön eivätkä pelkästään koordinointiin.

Sosiaalihuoltoetuuksien katsominen sosiaaliturvaetuudeksi merkitsee sitä, että etuudet tulee maksaa myös ulkomailla asuvalle henkilölle. Ulkomailla asuvalle henkilöllä ei yleensä ole Suomessa etuuden rahoituksesta ja myöntämisestä vastaavaa kotikuntaa, minkä vuoksi näiden etuuksien rahoitusta ja hallintoa joudutaan harkitsemaan uudelleen.

Käytännössä tuomioistuimen ratkaisuilla on myös huomattavasti syvemmälle käyviä vaikutuksia. EY-tuomioistuimen terveydenhuoltoon koskevat ratkaisut tarkoittavat laajasti tulkittuna sitä, että Euroopan yhteisöllä on toimivalta arvioida, minkälaista terveydenhoitoa Suomessa tulee järjestää, miten se järjestetään, saavatko Suomessa asuvat henkilöt hoidon riittävän nopeasti ja laadukkaasti samoin kuin mitkä ovat ne edellytykset, joiden perusteella he voivat vaatia hoitoa ulkomailla. Ulkomailla saatavan hoidon kustannukset maksaa tällä hetkellä valtio, vaikka vastaava hoito ei olisikaan Suomessa tuettavaa hoitoa eli sairausvakuutuslain kattamaa tai kuntien vastuulla olevaa. EY-tuomioistuin on toistaiseksi ottanut kantaa ainoastaan terveystalouteen, mutta periaatteissa sosiaalipalveluihin voidaan soveltaa samoja periaatteita kuin terveydenhuoltoon.

¹ Jos perheellä on oikeus perhe-etuuksiin kahden maan lainsäädännön mukaisesti, etuudet yhteensovitetään siten, että perhe-etuuksista ensisijaisesti vastaava maa maksaa etuudet oman lainsäädäntönsä mukaisesti ja toinen maa maksaa etuuden vain siltä osin kuin se on suurempi kuin ensinmainitun maan maksama etuus.

Tuomioistuimen ratkaisujen voidaan katsoa olevan vakuutettujen etujen mukaisia ja parantavan yksittäisten henkilöiden oikeuksia. Nämä oikeudet eivät kuitenkaan perustu Suomen lainsäädäntöön vaan luovat uusia kansallisessa lainsäädännössä aiemmin tuntemattomia oikeuksia. Jotta kotimainen lainsäädäntö pystyisi seuraamaan EY-lainsäädännön vaatimuksia, tulisi mahdollisesti harkita, missä määrin näitä oikeuksia olisi syytä lisätä myös Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.

Suomen lainsäädäntöön sisältyy vielä useita etuuksia, joiden ei ole katsottu kuuluvan asetuksen 1408/71 piiriin. Myös näiden etuuksien osalta tulisi mahdollisesti arvioida uudelleen etuuksien luonne eli se, ovatko ne sosiaaliturva- vai sosiaalihuoltoetuuksia.

Sairaus- ja äitiysetuudet (luontois- ja rahaetuudet)

Asetus 1408/71 kattaa sekä raha- että luontoisetuudet. Näitä ei ole määritelty asetuksessa, mutta EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että rahaetuudet maksetaan rahana, ilman että saajan tulee eritellä mihin hän on rahat käyttänyt. Luontoisetuus on taas esimerkiksi lääke- tai hammashoitoa tai raha-avustus tiettyä tarkoitusta varten tai aikaisemmin saadusta hoidosta aiheutuneiden kulujen korvaus

Suomen lainsäädännön kannalta jako luontoisetuuksiin ja rahaetuuksiin toimii periaatteessa hyvin. Ainoastaan kuntoutusetuuksien luokitteluun liittyy ongelmia. Sen sijaan muuten asetuksen säännökset poikkeavat huomattavasti Suomen lainsäädännöstä ja aiheuttavat soveltamisongelmia.

Asetuksen mukaan luontoisetuudet annetaan henkilön oleskelu- tai asuinpaikan lainsäädännön mukaan. Etuuksien kustannuksista vastaa niin sanottu toimivaltainen valtio, jossa henkilö on vakuutettu. Luontoisetuuksien saamista ei siten ole rajoitettu siihen maahan, jossa henkilö vakuutetaan, vaan vakuutetulla henkilöllä on oikeus luontoisetuuksiin myös ulkomailla. Näin Suomen sosiaaliturvan piiriin kuluville henkilöillä on oikeus saada luontoisetuuksia ulkomailla ja vastaavasti ulkomailla asuvilla ja vakuutetuilla henkilöillä on oikeus käyttää Suomen terveyspalveluja, vaikka tällaista oikeutta ei kansallisen lainsäädännön mukaan olisikaan.

Muussa kuin toimivaltaisessa valtiossa annetut etuudet laskutetaan toimivaltaiselta valtiolta, joka määrätään asetuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien säännösten perusteella. Eläkkeensaajien toimivaltainen valtio on eläkettä maksava valtio. Siten suomalaisten toisessa maassa saaman hoidon kustannukset laskutetaan Suomesta ja toisessa jäsenmaassa vakuutetun henkilön Suomessa saamasta hoidosta laskutetaan asianomaista toimivaltaista valtiota. Suomessa laskutusta ei kuitenkaan ole saatu toimimaan tyydyttävästi. Tähän on useita syitä.

Jos toisen jäsenmaan sosiaaliturvan piiriin kuuluvalla henkilöllä on kotikunta Suomessa, terveyskeskuksilla ja sairaaloilla ei ole tietoa siitä, että hoito voitaisiin laskuttaa toisesta valtiosta. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi Suomessa asuvat lähetetyt työntekijät, ulkomaista eläkettä saavat henkilöt ja opiskelijat perheineen sekä ulkomailla työskentelevät suomalaiset. Siten laskutusta ei yleensä tapahdu, vaan hoito annetaan kotikunnan kustannuksella.

Ulkomailla asuvat suomalaiset usein myös hakeutuvat Suomeen hoitoon. Pidempiaikaista tai kallista hoitoa haluavat voivat ilmoittautua väestörekisteriin, jolloin hoito an-

netaan Suomen kustannuksella ilman, että hoitoa antavalla sairaalalla on edes tietoa siitä, että hoito tulisi laskuttaa toisesta maasta. Joissakin tapauksissa esimerkiksi eläkeläiset tai opiskelijat ovat luopuneet ulkomaisesta vakuutuksesta, koska he voivat saada hoitoetuudet ilman kustannuksia Suomessa.

Suomen muilta jäsenmailta laskuttaman hoidon määrä on kasvanut vuosittain. Vuonna 2001 se oli yhteensä noin miljoona euroa. On kuitenkin arvioitu, että ainoastaan neljäsosa kaikista aiheutuneista kustannuksista laskutetaan muista maista.

Edellä mainittujen syiden lisäksi tähän on vaikuttanut myös se, että kaikki kunnat ja sairaanhoitopiirit eivät ilmoita annettua hoitoa laskutusta varten, koska se aiheuttaa niille ylimääräistä hallinnollista työtä, ja koska ne eivät saa itse ulkomailta maksettua korvauksia, vaan ne jäävät valtiolle.

Nykyisellään ulkomailla annetun hoidon kustannuksista vastaa valtio. Silloin, kun hoito annetaan ulkomailla vakuutetulle henkilölle, hoidosta aiheutuneet kustannukset jäävät asianomaisen kunnan tai sairaanhoitopiirin vastuulle. Valtion ja kuntien välillä ei suoriteta minkäänlaista kustannusten tasausta.

Kuntien kustannettavaksi jää myös sellainen hoito, joka annetaan Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvalle, ulkomailla asuvalle henkilölle. Tällaisilla henkilöillä ei ole kotikuntaa Suomessa, ja he voivat Suomessa käydessään periaatteessa valita hoitopaikkansa itse. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi ulkomaille lähetetylle työntekijälle, merimiehelle ja rajatyöntekijöille Suomessa annettu hoito.

Asetuksen 1408/71 luontoisuuksia koskevien säännösten soveltaminen on vaikeaa myös siksi, että eri henkilöryhmillä on erilaisia oikeuksia hoitoon. Osa vakuutetuista saa kaiken mahdollisen hoidon sekä asuinmaassa että niin sanotussa toimivaltaisessa valtiossa, osa saa oleskelun aikana välttämättömän hoidon ja osa välittömästi tarvittavan hoidon. Palvelun tuottajan tulee tietää mitä oikeuksia henkilöllä on. Käytännössä hoitoa tarvitsevat henkilöt ovat saaneet hyvin erilaista kohtelua.

Asetuksen 1408/71 mukaan eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista vastaa pääsääntöisesti se valtio, joka maksaa eläkettä. Jos eläkettä maksavia valtioita on useampia, on asetuksen III osaston 1 luvussa 27 – 28a artikloissa yksityiskohtaiset määräykset siitä, mikä valtio eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista vastaa.

Kun Suomeen muuttaa eläkkeensaaja toisesta jäsenvaltiosta, joka ei saa eläkettä Suomesta, hänellä tulisi olla mukanaan E121-lomake, jonka perusteella sairaanhoitokustannukset voidaan laskuttaa toisesta maasta. Samalla eläkkeensaaja vapautetaan Suomen sairausvakuutusmaksun maksamisesta.

Ongelmia aiheuttaa kuitenkin se, että joissakin jäsenvaltioissa (esimerkiksi Saksa ja Alankomaat), on tavanomaista, että työntekijä/eläkkeensaaja ei kuulu lakisääteiseen ja asetuksen 1408/71 piiriin kuuluvaan sairausvakuutukseen eläkettä maksavassa maassa. Tällaisissa maissa on tyypillistä, että lakisääteinen ja pakollinen asetuksen 1408/71 piiriin kuuluva sairausvakuutus koskee vain henkilöitä, joiden tulot ovat alle tietyn tulorajan. Tulorajan ylittävillä henkilöillä on useimmiten vapaaehtoinen sairausvakuutus, jonka voi myös irtisanoa.

Kun tällainen eläkkeensaaja, jolla on vapaaehtoinen sairausvakuutus, muuttaa vakinaisesti Suomeen asumaan, hän usein irtisanoo vapaaehtoisen sairausvakuutuksensa eläkettä maksavassa maassa. Tämä johtuu siitä, että vakuutusmaksut vapaaehtoiseen sairausvakuutukseen ovat usein huomattavan korkeita ainakin verrattuna siihen, että hän saa Suomessa asuvana ja vakuutettuna sairaanhoidon maksamalla mahdolliset julkisen terveydenhuollon maksut. Jos tässä tilanteessa etsitään vastausta asetuksen 1408/71 27-28 a artikloista, ei Suomi saisi periä eläkkeensaajalta sairausvakuutusmaksua, koska hän saa eläkettä ainoastaan yhdestä jäsenvaltiosta eikä lainkaan Suomesta. Tämä aiheuttaa siis sen, että eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannukset jäävät Suomeen, mutta annettuja etuuksia vastaan ei saada lainkaan maksuja. Eläkettä maksava maa ei anna tässä tilanteessa sitoumusta (E121, E106) sairaanhoitokustannuksista, koska siellä ei enää ole sairausvakuutusta. Näissä tilanteissa on katsottu, ettei asetuksen säännöksiä voida soveltaa, vaan henkilöiltä on peritty sairausvakuutusmaksut.

Arvio sairaanhoitoon liittyvien EY-tuomioistuimen tapauksen vaikutuksista Suomen lainsäädäntöön

EY-tuomioistuin on käsitellyt useita sairaanhoitoon liittyviä tapauksia, joilla on ollut vaikutus myös Suomen lainsäädäntöön ja joiden vaikutuksia tulisi tältä osin edelleen pohtia.

Keväällä 1998 annetuissa ratkaisuissa **Decker (C-120/95)** ja **Kohll (C-158/96)** oli kysymys korvauksen saamisesta sairausvakuutusjärjestelmästä, kun silmälasit ja hampaiden oikomishoito oli hankittu toisesta jäsenvaltiosta. Tuomioistuin katsoi, että korvauksen epääminen olisi ollut perustamissopimuksen palvelujen vapaan tarjonnan ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastaista. Tuomiossa on todettu, että perustamissopimuksen 36 ja 56 artiklojen mukaan tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa muun muassa kansanterveyden suojeluun liittyvistä syistä tai jos seurauksena olisi sosiaaliturvajärjestelmien rahoituksen tai tasapainon vakava häiriytyminen. Tuomioiden mukaan näissä nimenomaisissa tapauksissa korvauksilla ei voinut olla tällaista vaikutusta. Hoitotoimenpide oli annettu sairaalainfrastruktuurin ulkopuolella, ja sitä on siis pidettävä palveluna, jota koskee palvelujen vapaa liikkuvuus. Tutkintojen vastavuoroista tunnustamista koskevat määräykset takaavat sen, että ei voida myöskään vedota rajoittaviin määräyksiin hoidon laadun varmistamiseksi. Molemmissa päätöksissä on katsottu, että ratkaisu ei lisää sosiaalimenoja, koska korvaukset eivät ole sen suurempia kuin jos tarvike tai palvelu olisi ostettu Luxemburgista.

Päätösten ei ole katsottu vaikuttavan Suomen julkiseen terveydenhuoltojärjestelmään missään tilanteessa, koska kysymyksessä on palvelujärjestelmä, joka on mitoitettu kussakin tilanteessa olevaan tarpeeseen ja järjestelmällä on tarkoitus taata riittävän monipuoliset ja kaikkien saatavilla olevat sairaanhoito- ja sairaalapalvelut. Mahdollisuutta vapaasti hakeutua hoitoon ei ole toteutettu palvelujärjestelmässä Suomenkaan alueella. Julkisen terveydenhuollon yksikkö voi edelleen harkita, ostaako se jonkun palvelun ulkomailta tai antaako se hoitoonhakeutumisvaltuutuksen asetuksen 1408/71 22 artiklan perusteella.

Sen sijaan tuomiot vaikuttavat sairausvakuutuslain mukaisiin sairaanhoidon korvauksiin. Ratkaisujen myötä Kansaneläkelaitos on muuttanut sairausvakuutuslain soveltamisesta antamia ohjeita siten, että ulkomailta hankituista terveyspalveluista voidaan maksaa sairausvakuutuskorvaus Suomen korvauskäytännön ja -taksojen mukaan.

Suomen sairausvakuutuslain 25 §:n mukaan ulkomailla annettu hoito korvataan, jos ulkomailla oleskeleva vakuutettu on sairastunut eikä hänellä ole oikeutta hoitoon siinä maassa, jossa hoitoa on annettu. Säännöksellä on pyritty siihen, että korvaus, jonka vakuutettu saa asetuksen 1408/71 tai sosiaaliturvasopimusten mukaan muusta maasta olisi paitsi ensisijainen, myös yksinomainen. Säännöksen mukaan sairausvakuutus ei korvaa missään tilanteessa varsinaista hoitoon hakeutumista ulkomaille eikä ulkomaille tehdyn matkan kustannuksia. Hoito on aiemmin korvattu yleensä ainoastaan niin sanotuissa sopimuksettomissa maissa. Se korvataan enintään siihen määrään saakka, joka olisi korvattu, jos hoitoa olisi annettu Suomessa.

Hoitoa voi saada kaikissa EU/ETA-maissa, jos täyttää täytäntöönpanoasetuksessa määrättyt muodollisuudet, eli yleensä pyytää E-lomakkeen mukaansa. Täytäntöönpanoasetuksen niin sanottua avuksitulomenettelyä koskevan 34 artiklan mukaan korvaus voidaan määrätyissä tapauksissa suorittaa myös toimivaltaisen valtion korvausmäärien mukaisena, jos se on mahdollista. Myöskin viimeksi mainituissa tapauksissa on katsottu, että sairausvakuutuslain 25 § ei sallisi korvauksen maksamista Suomen lainsäädännön mukaisena.

Decker-tapauksessa EY-tuomioistuin on ottanut kantaa silmälasien kiinteämääräiseen korvaukseen ja Kohll-tapauksessa hammaskirurgin suorittamaan hammashoitoon. Päätökset on laadittu siten, että niissä todetaan rajoitusten olevan edellä esitetyistä taloudellisista, kansanterveydellisistä ym. syistä mahdollisia, mutta kyseisissä tilanteissa tällaisia syitä ei ole.

Korvauksen saamiseksi Suomessa edellytetään, että hoito olisi Suomessa annettuna sairausvakuutuslain mukaan korvattavaa. Sen sijaan ei voitane edellyttää, että hoito kuuluisi korvausjärjestelmään siinä maassa, jossa se annetaan.

Tapaukset koskivat hakeutumista hoitoon toiseen jäsenvaltioon ja varta vasten sinne tehtyä silmälasien ostomatkaa. Valtaosa suomalaisten ulkomailla saamasta hoidosta johtuu kuitenkin ulkomailla sairastumisesta. EU/ETA-maissa annettua hoitoa ei ole korvattu sairausvakuutuslain 25 §:n perusteella, vaan on lähdetty siitä, että vakuutetulla on oikeus välittömään hoitoon asetuksen 1408/71 perusteella.

Täytäntöönpanoasetuksen 34 artiklan mukaan toimivaltainen laitos selvittää niin sanottua avuksitulomenettelyllä oleskelumaasta, miten suuri korvaus hoidosta olisi kuulunut suorittaa ja maksaa sen vakuutetulle. Artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltainen laitos voi maksaa enakkona oman lainsäädäntönsä mukaisen korvauksen, jos kysymys on suurista korvauksista. Toimivaltainen laitos voi 4 kohdan mukaan suorittaa lopullisesti myös oman lainsäädäntönsä mukaisen määrän, jos korvaaminen näiden korvausmäärien mukaan on mahdollista, jos korvattavat kustannukset eivät ylitä hallintotoimikunnan määräämää tasoa ja jos asianomainen on antanut suostumuksensa tämän määräyksen soveltamiseksi. Hallintotoimikunnan vahvistama määrä on päätöksen 149 mukaan pienempi tai yhtä suuri kuin se summa, jonka kukin jäsenvaltio määrää.

Kaikissa tapauksissa, joissa vakuutettu on esittänyt muussa jäsenvaltiossa syntyneet kustannukset maksettaviksi on sovellettu avuksitulomenettelyä, eikä korvattu hoitokustannuksia Suomen lainsäädännön mukaisesti. Muissa tapauksissa kuin niissä, joissa kustannukset ovat syntyneet Espanjassa tai Yhdistyneessä Kuningaskunnassa on asianomainen yleensä saanut kustannukset korvatuksi. Espanja on ilmoittanut, että sen lain-

säädännössä ei ole sellaisia korvaustaksoja, jotka se voisi ilmoittaa. Yhdistyneessä Kuningaskunnassa yksityinen sektori ei kuulu korvausten piiriin eikä julkisen järjestelmän käytöstä ole aiheutunut kustannuksia.

Lukuun ottamatta viimeksi mainittuja tapauksia avuksitulomenettely on asiakkaan kannalta lähes aina edullisempi ratkaisu johtuen osin Suomen sairausvakuutuksen matalasta korvaustasosta ja siitä, että vain osa kustannuksista on yleensä sairausvakuutuksesta korvattavaa.

Käytännössä Decker ja Kohll -tapaukset avasivat uuden mahdollisuuden hankkia jossain muodossa julkisesti tuettuja terveyspalveluita toisesta jäsenvaltiosta. Tällä hetkellä on siten olemassa kaksi erillistä ja eri säädöksiin perustuvaa hoitoon hakeutumiskanavaa: yhtäältä sosiaaliturva-asetuksen 1408/71 mukainen ennakkolupajärjestelmä ja toisaalta perustamissopimuksen palveluiden vapaata tarjontaa ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin perustuva kanava. Monille maille näiden rinnakkainen soveltaminen on ongelmallista, minkä vuoksi on herännyt keskustelu siitä, pitäisikö sosiaaliturva-asetuksen hoitoon hakeutumista koskevia säännöksiä muuttaa ja ottaa asetuksessa huomioon sisämarkkinasäännökset. Näitä ehdotuksia käsitellään asetuksen 1408/71 uudistamisen yhteydessä.

Suomessa ei ole nimenomaisia hoitoon hakeutumista koskevia kansallisia säännöksiä. Asetuksen 1408/71 mukaisissa tapauksissa luvan hoitoon hakeutumiseen (lomake E112) antaa sairaanhoitopiiri, joka soveltaa suoraan sosiaaliturva-asetusta.

EY-tuomioistuintapausten **Vanbraekel (C-368/98) ja Geraets-Smits/Peerbooms (C-157/99)** tapausten tulkinnasta on kirjavia käsityksiä. Ensiksi mainitussa tapauksessa Belgiassa vakuutettu henkilö oli ollut leikkauksessa Ranskassa ilman, että hänelle oli myönnetty asetuksen 1408/71 artiklan 22 mukaista ennakkolupaa hoitoon hakeutumiselle. Kansallinen tuomioistuin katsoi asiantuntijalääkärin lausunnon perusteella, että tällainen lupa olisi tullut myöntää. Ennakkokysymys koski tämän vuoksi ainoastaan kustannusten korvaamista. Jälkimmäisessä tapauksessa taas kysymys oli Geraets-Smits tapauksen osalta siitä, että alankomaalainen potilas halusi saada hoitoa Parkinsonin tautiin Saksassa, mikä lupa evättiin. Peerbooms-tapauksen osalta puolestaan oli kysymys koossa olleen potilaan hoidosta itävaltalaisessa sairaalassa, mikä sekin lupa evättiin.

Tuomioistuimen tulkinnan mukaan terveyspalveluita, sairaalahoito mukaan lukien, koskevat perustamissopimuksen palveluiden vapaan tarjonnan periaatteet. Vanbraekel -tapauksessa tuomioistuin katsoi, että koska oleskeluvaltiossa annetuista sairaalapalveluista aiheutuvien kulujen korvaus on pienempi kuin se korvaus, joka siinä jäsenvaltiossa, jossa potilas on vakuutettu, maksettaisiin siellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan sen alueella annetusta sairaalahoidosta, toimivaltaisen laitoksen on myönnettävä vakuutetulle tätä erotusta vastaava osuus. Mitä edellä mainitut kannanotot käytännössä tarkoittavat erilaisten järjestelmien kannalta ja miten tapausten periaatteet soveltuvat eri sosiaaliturvajärjestelmiin, on vielä ratkaisematta.

Vanbraekel -tapaukseen sisältyvä korvaustaksojen vertailu (toimivaltainen valtio/oleskeluvaltio) ja lisäkorvauksen maksaminen on erityisen ongelmallinen niissä maissa, joissa ei ole olemassa korvaustaksoja. Vertailun tekeminen vaatii lisätyötä ja edellyttää hyvää yhteistyötä eri maiden laitosten välillä. Tähän asti Kansaneläkelaitos

on korvannut ulkomailla hankittuja terveystalvaeluita kotimaisten taksojen mukaan, jos ennakkolupaa ei ole ollut eikä korvausta ole maksettu oleskelumaasta.

Käsitykset Vanbraekel -ratkaisun merkityksestä ovat hyvin erilaisia. Suomessa on lähdetty suppeasta tulkinnasta. Toisin sanoen vertailuvelvollisuuden tulisi rajoittua niihin tapauksiin, joissa sekä toimivaltaisessa valtiossa että oleskeluvaltiossa on olemassa jonkinlaiset taksat. Korvaus maksettaisiin tällöin sen maan taksojen mukaan, joita käyttäen korvaus on suurempi. Jos taas ennakkolupa oli evätty hyväksyttävien perusteiden tai sitä ei lainkaan ollut haettu, noudatetaan aiempaa käytäntöä, jonka mukaan Kansaneläkelaitos korvaa kotimaan taksojen mukaan. Tätä tukee tuomioistuimen perustelu Decker/Kohll -tapauksissa, jonka mukaan nimenomaan korvaustaksan samansuuruus riippumatta siitä mistä palvelu oli hankittu, johti tuomioistuimen ratkaisuun siitä, että korvauksen epääminen olisi ollut perustamissopimuksen palvelujen vapaan tarjonnan ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastaista. Lisäksi, jos vertailu- ja korvausvelvollisuutta laajennettaisiin edellä mainitusta (esimerkiksi tulisi korvata jotain, joka ei Suomen lainsäädännön mukaan ole korvattavaa), se merkitsisi puuttumista kansalliseen toimivaltaan päättää sosiaaliturvajärjestelmien sisällöstä.

Tuomioistuimen ratkaisu Smits-Peerbooms -tapauksessa ei koskenut sosiaaliturva-asetuksen mukaista ennakkolupajärjestelmää, vaan Alankomaiden kansallisia säännöksiä. Tuomioistuimen mukaan ennakkolupajärjestelmän tulee perustua objektiivisiin kriteereihin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen tiedossa. Asetuksen säännökset ovat tältä osin melko yleisluontoiset, mutta Suomessa saattaa tulla harkittavaksi kansallisia säännöksiä asiasta. Sairaanhoidopiirien antamien lupien myöntämiskriteerit ovat tapauskohtaisia. Lupia on Suomessa toistaiseksi pyydetty hyvin vähän.

Suomessa ei ole lainsäädännöllisiä esteitä sille, että palvelujen järjestäjät ostavat palvelut ulkomailta. Käytännössä sairaalat ovat jonkin verran ostaneet erityisesti erityistason hoitoa muista jäsenvaltioista. Kun palvelun ostajana on sairaala tai muu palvelun järjestäjä, vastuu kustannuksista säilyy palvelun ostajalla.

Suomen kotikuntaan ja sairaanhoidopiiriin sidottu järjestelmä ja toisaalta EY-tuomioistuimen ratkaisut merkitsevät käytännössä sitä, että potilas voi monissa tapauksissa hakeutua hoitoon toiseen jäsenvaltioon jollain tavalla kotimaan järjestelmän subventoina, mutta ei yleensä voi hakeutua hoitoon toiseen sairaanhoidopiiriin.

Eräissä jäsenmaissa ja komissiossa tuomioistuimen päätöksiä on tulkittu eri tavalla kuin Suomessa. Niiden mukaan lähtökohtana tulee pitää sitä, että vakuutettu henkilö ei koskaan maksa hoidosta enempää kuin hän olisi maksanut toimivaltaisessa valtiossa.

Rahaetuudet

Rahaetuuksien tarkoituksena on korvata menetettyä ansiotuloa sairauden tai äitiyden ajalta. Etuudet maksetaan pääsääntöisesti toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaisena. Yleensä rahaetuuksia koskevat säännökset toimivat hyvin ja ongelmatilanteet liittyvät vain muuttotilanteisiin ja erityisesti vähimmäispäivärahan myöntämiseen.

Rahaetuuksia myönnettäessä pääsääntönä on, että vakuutetun työtulot otetaan huomioon ainoastaan ajalta, jona henkilö on ollut jäsenvaltion lainsäädännön piirissä. Suomessa päiväraha voidaan kuitenkin myöntää myös minimimääräisenä, minkä vuoksi Suomessa

on jouduttu ratkaisemaan sovelletaanko asetuksen 1408/71 vakuutuskausien yhteen laskemista koskevia säännöksiä myös sellaisiin henkilöihin, jotka eivät ole olleet Suomessa työssä muuton jälkeen.

Kyse on asetuksen työntekijäkäsittteen tulkinnasta. Useissa jäsenmaissa asetuksen tarkoittamana työntekijänä pidetään ainoastaan henkilöä, joka on työskennellyt kyseisessä jäsenmaassa. Suomessa asetusta on kuitenkin sovellettu myös henkilöihin, jotka ovat työskennelleet jossakin muussa jäsenmaassa, mutta ei Suomessa.

Päiväraha on myönnetty myös silloin, kun henkilö on saanut jo sellaista ulkomaista etuutta, jonka maksukausi on lyhyempi kuin suomalaisen päivärahan. Samoin päiväraha on myönnetty myös työntekijän perheenjäsenille, jolla on ollut joko omia tai työntekijän vakuutukseen perustuvia vakuutuskausia toisessa jäsenmaassa. Käytännössä tällaisia tapauksia on ollut arviolta muutamia kymmeniä vuodessa.

Sairauspäivärahan maksamiseksi ei ole vakuutuskausiedellytystä, vaan päiväraha voidaan myöntää minimimääräisenä Suomeen muuttaneelle henkilölle, joka ei ole ollut työkyvyttömyyden alkamista välittömästi edeltänyttä kolmen kuukauden aikaa omasta syystään vailla omaa tai toisen työtä (SVL 15.1 §). Päiväraha on poikkeuksellisesti maksettu myös ulkomaisten ansioiden perusteella silloin, kun lähtövaltio ei ole maksanut päivärahaa Suomeen.

Yleensä päivärahaa ei myönnetä ulkomaille muuttaneelle henkilölle, joka ei enää kuulu Suomen sosiaaliturvan piiriin. Tästä pääsäännöstä on poikettu tilanteissa, joissa ulkomaille muuttanut henkilö saisi Suomessa asuessaan ansioon suhteutetun päivärahan verotuksessa vahvistettujen tulojen perusteella. Näissä tilanteissa päiväraha on myönnetty ulkomaille jopa kaksi vuotta muuton jälkeen, jos henkilö ei ole työskennellyt ulkomaille. Tämä käytäntö poikkeaa muiden maiden soveltamiskäytännöstä, jossa etuuksia ei myönnetä ulkomaille muuttaneelle. Soveltamiskäytännöllä on merkitystä myös esimerkiksi perhe-etuuksien ja luontoisettuuksien kannalta. Suomea lukuun ottamatta muut maat rinnastavat päivärahan maksamisen työntekoon, jolloin etuutta maksava maa katsotaan toimivaltaiseksi valtioksi kaikkien sosiaaliturvan alojen kannalta.

Asetuksen 1408/71 uudistaminen, henkilöpiirin laajeneminen ja unionin laajeneminen tulevat lisäämään muuttotilanteita. Niihin liittyy erityisesti minimipäivärahojen kannalta joitakin ratkaistavia ongelmia. Asetusta uudistettaessa työskentelyn perusteella maksettava päivarahakausi rinnastetaan työskentelyyn. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että päivärahaa maksava valtio on edelleen työntekijän toimivaltainen valtio.

Esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa raskaana oleva nainen työskentelee Suomessa yhden päivän viimeisen 180 päivän aikana ennen laskettua aikaa. Hän hakee äitiys- ja vanhempainrahaa Suomesta. Hänellä on vakuutus- tai asumiskausia toisesta EU-maasta, jotka otetaan huomioon 180 päivän asumisaikaan Suomessa. Päiväraha myönnetään minimipäivärahana. Koska päiväraha on myönnetty asetuksen mukaisen työskentelyn perusteella, henkilöä pidetään koko päivarahakauden ajan asetuksen tarkoittamana työntekijänä. Suomi vastaa siis päivärahan lisäksi esimerkiksi sairaanhoidon kustannuksista ja perhe-etuuksista. Samanaikaisesti työntekijän eläketurva karttuu Suomessa. Etuudet maksetaan myös ulkomaille.

Kuntoutus

Kuntoutukseen liittyy useita käytännön ongelmia ulkomailla oleskelutilanteissa. Tällaisia ovat lääkinnällisen kuntoutuksen osalta esimerkiksi kysymykset siitä, miten vakuutetun edellytetään selvittävän saako hän ulkomailla vastaavaa etuutta oleskelumaan lainsäädännön perusteella, voidaanko niin sanottuja terapiamatkoja ulkomailla korvata, mikä on lähin mahdollinen terapeutti vai onko tarkoituksenmukaisempaa hyväksyä esimerkiksi kauempana oleva puheterapeutti omalla kielellä, terapeutin pätevyyden arviointi, terapiasta maksettavan palkkion suuruus ja huomioidaanko oleskelumaan korkeampi hintataso, laituskuntoutusjakson korvaaminen kotimaassa vaiko ulkomailla ja miten kustannukset kohdennetaan kuntoutusvaroihin.

Ammatillisen kuntoutuksen (kalliit ja vaativat apuvälineet) osalta olennaisia kysymyksiä ovat muun muassa se, voidaanko sitä hankkia ulkomailta, miten järjestetään apuvälineiden käytön opetus, mitä maksetaan, apuvälineiden omistusoikeus, huolto, vakuutus ja ammatilliseen koulutukseen liittyvät kotimatkat.

Asetusta 1408/71 sovellettaessa kuntoutusetuuksiin sovelletaan sairausetuusmääräyksiä. Ammatillisen kuntoutuksen etuudet luokitellaan tällöin luontoisetuuksiksi. Eräiden etuuksien, esimerkiksi uudelleen koulutuksen kohdalla nämä säännökset eivät toimi. Luontoisetuudet tulee myöntää asuin- ja oleskeluvaltiosta toimivaltaisen valtion kustannuksella. Toimeentulon turvaavat etuudet, kuten kuntoutusraha, taas myönnetään toimivaltaisesta valtiosta. Ammatillisen kuntoutuksen etuudet ovat kalliita ja niiden osalta tulisi etukäteen hankkia toimivaltaisen valtion hyväksyntä sekä varmistaa että kuntoutettavan toimeentulo on järjestetty kuntoutuksen ajalta.

Ammatillisen kuntoutuksen osalta voisi myös pohtia mahdollisuutta sen sisällyttämisestä työkyvyttömyysetuuksien ryhmään asetuksen sisäisessä etuusluokittelussa. Ongelmana on kuitenkin se, että asetuksen työkyvyttömyyttä koskevassa luvussa ei tällä hetkellä ole Suomen kuntoutusetuuksiin luontevasti soveltuvia määräyksiä. Tämä ongelma on tiedostettu jo ETA-sopimukseen liittymisvaiheessa.

Eläkkeet

Suomessa asetuksen tarkoittamina eläke-etuuksina maksetaan sekä kansaneläkejärjestelmään että työeläkejärjestelmään perustuvaa vanhuuseläkettä, työkyvyttömyyseläkettä, työttömyyseläkettä ja perhe-eläkettä.

Eläkkeiden kannalta asetuksen 1408/71 soveltamiseen liittyvät suurimmat kysymykset koskevat kansaneläkkeen eläkevähenteisyyttä ja niitä asetuksen määräyksiä, jotka rajoittavat toisen maan etuuksien yhteensovittamista. Asetuksen artikla 46 c rajoittaa itse asiassa myös suomalaisten korvausten (esimerkiksi liikennevahinko- tai tapaturmakorvausten) tuloksi luokittelemista ja siten yhteensovituksessa huomioonottamista, jos toisen maan laitos vähentäisi yhteensovituksessa eläkkeensä määrää saman etuuden tai muun tulon perusteella.

Suomessa asuvien osalta tämä rajoittaminen merkitsee, että eläkkeensaaja saa yleensä kansallisen eläkkeen siten, että muiden maiden eläkkeitä ei ole otettu tulona huomioon. Sellaiset Suomessa asuvat henkilöt, jotka saavat myös toisesta jäsenmaasta eläkettä ovat siten paremmassa asemassa kuin vain Suomesta eläkettä saavat henkilöt. Tätä epäkohtaa

kuitenkin pienentää se, että täyden kansaneläkkeen määrää on useissa tapauksissa tällöin pienennetty niin sanotun suhteutuksen avulla. Eläkkeet ovat kuitenkin ilmeisesti suurempia kuin ainoastaan Suomesta eläkettä saavilla.

Toisen maan maksaman eläkkeen yhteensovittamisen estää erityisesti käsitteen "samanlainen etuus" sisältö. Nykyistä asetusta ei voitane tulkita muutoin kuin siten, että kansaneläke on samanlainen etuus kuin työeläke silloin, kun se perustuu saman henkilön vakuutukseen. Asetuksen 1408/71 käsitteistössä painottuu siis vastakohtaisuus "saman henkilön vakuutus" - "toisen henkilön vakuutus". On tosin keskusteltu myös siitä, voitaisiinko "asumisvakuutukseen" perustuvaa eläkettä pitää erilaisena etuutena kuin "työskentelyvakuutukseen" perustuvaa eläkettä. Tämä ei mahdollistaisi Suomen kansallisen lainsäädännön osalta kansaneläkelain soveltamista sinänsä, mutta kuitenkin sen, että toisen jäsenmaan työeläkettä voitaisiin käsitellä kuten suomalaista työeläkettä.

Suomessa pro rata-laskenta tehdään erikseen kansaneläkkeeseen ja työeläkkeeseen. Hahmottaessa Suomesta kansaneläkettä saattaa hakijalla olla Suomen vakuutusaikaa vähintään yksi vuosi mutta alle kansaneläkelain edellyttämät kolme vuotta. Tällöin kansaneläkeoikeus syntyy vain asetuksen perusteella ja eläke lasketaan ainoastaan pro rata-eläkkeenä.

Toisessa jäsenmaassa asuvalle eläke myönnetään 45 artiklan 5 kohdan perusteella ja lasketaan siten vain pro rata-eläkkeenä.

Sekä kansallinen eläke että pro rata -eläke määritellään työeläkkeen osalta yhtenä kokonaisuutena ja kansaneläkkeen osalta erikseen. Työeläkejärjestelmässä pro rata-eläkkeen laskee vain viimeisin yksityisen tai julkisen sektorin työeläkelaitos. Koska Suomen työeläkejärjestelmästä syntyy eläkeoikeus aina ilman muiden jäsenvaltioiden kausien huomioon ottamista, Suomen työeläke lasketaan aina myös kansallisena eläkkeenä vertailua varten.

Asetuksen 46 artiklaa sovelletaan siten, että kansaneläkkeen teoreettista määrää laskettaessa otetaan huomioon se työeläkkeen määrä, mihin etuudensaaja olisi oikeutettu, mikäli hän olisi työskennellyt kaikkien muissa jäsenvaltiossa täyttämiensä kausien aikana Suomessa. Tällä menettelyllä voidaan taata yhdenvertainen kohtelu kansan- ja työeläkkeiden määriä laskettaessa riippumatta siitä, onko henkilö työskennellyt Suomessa vai muissa jäsenvaltiossa.

Jos eläkkeensaaja ei ole ollut Suomessa työeläkevakuutettu 1.7.1962 jälkeen taikka 23 vuotta täytettyään, hänelle ei lasketa teoreettista työeläkkeen määrää. Tällöin pro rata-eläkkeessä eivät toisten jäsenmaiden samanlaiset eläkkeet tule lainkaan otetuiksi huomioon.

Muita eläkkeen ongelmia

Kansaneläkkeisiin liittyy myös ongelmia, jotka johtuvat kansallisesta lainsäädännöstä, mutta jotka tulevat ajankohtaisiksi vain tilanteissa, joissa sovelletaan asetusta 1408/71 tai kysymys on muutoin vain ulkomaisista tilanteista. Kansaneläke kertyy 16 vuoden iästä, kun taas työeläke alkaa kertyä 23 vuoden iästä. Tällä hetkellä on siis seitsemän vuoden aika, jona ansaitaan kansan- mutta ei sen sijaan työeläkettä.

Täyteen kansaneläkkeeseen vaaditaan Suomessa asumista 80% huomioon otettavasta ajasta. Tämän seurauksena edellä mainituissa ulkomaita koskevissa tilanteissa kansaneläke suurenee. Ruotsissa, jossa oli aikaisemmin tässä suhteessa samanlainen lainsäädäntö, on lakia muutettu siten, että kansaneläke kertyy 25 vuoden iästä lukien, ja täyteen eläkkeeseen vaaditaan keskeytymätön Ruotsissa asumisaika eli 40 vuotta 25 vuoden iästä 65 vuoden ikään.

Samantapaiseen tulokseen voitaisiin päästä, jos kansaneläkettä ei lainkaan suhteutettaisi asumisaikaan. Ainakin nykyisten säännösten mukaan toisten maiden eläkkeet voitaisiin tuolloin yhteen-sovittaa. Jos eläkkeen edellytyksenä olisi Suomessa asuminen, voitaisiin ainakin nykyisten säännösten mukaan toisessa jäsenmaassa vakuutetulle myöntää vain pro rata-eläke. Suhteutusta koskevien lainsäädännösten puuttuessa Suomesta poissa olo vähentäisi kansaneläkettä täydellä ajalla eikä ainoastaan 80%:lla.

Asetuksen 1408/71 soveltamisessa olisi selvennettävä sitä, kuka on työntekijä. Kansaneläkkeessä on sovellettu tulkintaa, jonka mukaan myös vain toisessa tai toisissa jäsenmaissa työskennelleille asumalla ansaittu Suomen kansaneläke on myönnetty ja maksettu toisiin jäsenmaihiin. Esimerkiksi Tanska ja Norja edellyttävät asetuksen soveltamiseksi, että henkilö on työskennellyt siellä. Kun asetuksen soveltamisala laajenee, joudutaan asetusta soveltamaan kaikkiin Suomessa vakuutettuna olleisiin henkilöihin. Asetukseen on kuitenkin niin sanottujen parametrien perusteella mahdollista saada asumisperusteisia etuuksia varten poikkeussäännöksiä.

Työttömyysetuudet

Ongelmaksi nousevat erityisesti tilanteet, joissa henkilö liittyy työttömyyskassaan. Kas-san jäsenyys on vapaaehtoista, eikä ole yksiselitteistä, että ulkomailla työssä ollut henkilö voi saada etuuksia vapaaehtoisesta järjestelmästä samalla tavoin kuin pakollisesta työttömyysvakuutusjärjestelmästä.

Suomen lainsäädännön mukaisen ansioon suhteutetun työttömyysturvan saaminen edellyttää työttömyyskassan jäsenyyttä, joka on vapaaehtoista. Suomen ansioon suhteutettu työttömyysturva katsotaan sen vapaaehtoisuudesta huolimatta kuitenkin asetuksen 1408/71 tarkoittamaksi lakisääteiseksi työttömyysturvajärjestelmäksi. Näin myös ansioon suhteutetun työttömyysturvan osalta pätevät asetuksen säännökset. EU/ETA-maassa työssä olevat saattavat kuitenkin maksaa työttömyyskassamaksuja Suomeen, vaikka he kuuluvat asetuksen perusteella toisen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin. Kassat eivät ole asetuksen 1408/71 määräyksiin vedoten maksaneet työttömyysturvaa Suomesta ennen työskentelyä Suomessa. Kassat ovat kuitenkin palauttaneet turhaan maksetut maksut hakijoille.

Näitä tilanteita on ilmennyt esimerkiksi toisen jäsenvaltion lipun alla purjehtivalla aluksella työssä olevien merimiesten kohdalla lomautustilanteissa. Merityöntekijät asuvat useimmiten perheineen Suomessa, vaikka ne kuuluvat työskentelynsä vuoksi toisen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin. Tällöin kaikki sosiaalivakuutusmaksut tulisi asetuksen mukaan maksaa työskentelyvaltioon (toimivaltainen valtio). Asetuksen 1408/71 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii kohdan mukaan tällaisella merityöntekijällä on oikeus työttömyysturvaan myös asuinmaastaan ”niin kuin hän olisi viimeksi työskennellyt siellä”. Asuinpaikan laitos antaa asetuksen mukaan tällaiset etuudet omalla kustannuksellaan. Mainitun 71 artiklan kohdan mukaan oikeus asuinvaltion työttömyysturvaan on

”kokonaan työttömällä henkilöllä”. Tätä kokonaan työttömän käsitettä on tulkittu eri tavalla työttömyysturvan peruspäivärahan ja ansiosidonnaisen päivärahan osalta. Peruspäivärahan osalta on katsottu, että vähintään yhden kalenteriviikon lomautettuna olo täyttää ”kokonaan työttömän” määritelmän. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan osalta on taas katsottu, että lomautettuna oleminen ei kuulu ”kokonaan työttömän” käsitteen piiriin. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan osalta tulkinta on perustunut EY-tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-444/98 De Laat. Siinä oli kyse Alankomaissa olevasta henkilöstä, joka oli osa-aikatyössä Belgiassa.

Asiassa C-444/98 de Laat alankomaalainen rajatyöntekijä, joka asui perheensä kanssa Alankomaissa, oli työskennellyt kokoaikaisesti Belgiassa 1.12.1994 – 29.11.1996. Hän aloitti uuden osa-aikaisen työsuhteen, jossa viikoittainen työaika oli 13 tuntia, saman työnantajan palveluksessa 2.12.1996. De Laat haki asuinmaastaan Alankomaista työttömyysetuutta, jota ei myönnetty hänelle siitä syystä, että hänen tuli osittain työttömänä hakea etuutta työskentelyvaltiostaan Belgiasta. EY-tuomioistuin totesi, että 71 artiklan 1 kohdan a alakohdassa olevaa määritelmää osittain vai kokonaan työttömästä, on oltava yhdenmukaisia ja perustuttava yhteisön oikeuteen, eikä kysymystä voida ratkaista kansallisten kriteerien pohjalta. Tapauksessa EY-tuomioistuin otti kantaa nimenomaan rajatyöntekijän tilanteeseen ja totesi, että 71 artiklan säännöksillä yleisesti pyritään turvaamaan siirtotyöläiselle työttömyysetuuksien saanti edellytyksin, jotka ovat mahdollisimman suotuisat uuden työpaikan etsimiselle. EY-tuomioistuin ei tarkenna De Laat-asiassa kriteerejä ”kokonaan työttömän” käsitteen määrittelemiseksi. Tämä jättää 71 artiklan ”kokonaan työttömän” käsitteen epäselväksi. Pohjoismaisissa yhteyksissä on todettu, että koska yhteisön lainsäädännössä on tältä osin aukkoja, tulee yhteisön oikeutta täydentää kansallisen lainsäädännön tulkinnoilla.

Työttömyysturvassa on joiltakin osin epäselvä tilanne. Työttömyysturvalain soveltamista tulisi selkeyttää siten, että ”väliinputoamistilanteet” estetään.

Kun on kyse muusta työttömästä kuin rajatyöntekijästä, joka on työskentelynsä aikana asunut eri jäsenvaltiossa, kuin minkä lainsäädäntöä häneen on sovellettu työskentelyn perusteella, on kysymys ”kokonaan työttömänä olemisesta” epäselvä. Näin on erityisesti sellaisten työntekijöiden kohdalla, jotka työskentelynsä perusteella kuuluvat maantieteellisesti kaukana olevan maan lainsäädännön piiriin ja jotka esimerkiksi lomautetaan.

Perhe-etuudet

Perhe-etuudet ovat sairausetuuksien ohella nopeimmin kehittyvä sosiaaliturvanala. Jäsenmaissa on viime vuosina otettu käyttöön erilaisia järjestelmiä, jotka joko jäsenmaiden tai tuomioistuimen päätöksen mukaan ovat perhe-etuuksia. Etuudet eivät kuitenkaan ole asetuksen alun perin tarkoittamia perinteisiä avustuksia, vaan uudenlaisia esimerkiksi lapsen hoidon ajalta maksettavia etuuksia. Etuudet vaihtelevat tarkoituksensa ja määränsä perusteella huomattavasti, minkä vuoksi etuuksien yhteensovittaminen on käynyt erittäin vaikeaksi ja osittain yhteensovitusta ei ole kyetty tekemään lainkaan.

Pohjoismaissa monet yksilölliset oikeudet ovat toissijaisia johdetuille oikeuksille. Etuuden saajien on usein vaikea ymmärtää, miksi he eivät voi saada Suomesta jotakin etuutta, vaan etuus maksetaan heidän puolisolleen toisessa jäsenmaassa.

Suomen lapsilisälain mukaan Suomessa asuvan alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten maksetaan lapsilisää. Lapsilisä on tarkoitettu perhekustannuksia varten. Asetuksen 1408/71 artiklan 73 mukaan Suomesta on maksettava lapsilisää toisessa jäsenvaltiossa asuvasta lapsesta, jos lapsen vanhempi työskentelee Suomessa. Koska Suomessa työskentelevän vanhemman ei tarvitse asua Suomessa, on siis mahdollista, että Suomesta maksetaan lapsilisää perheelle, jonka jäsenistä kukaan ei asu Suomessa.

Asetusta sovellettaessa etuuksista vastaava valtio määräytyy huoltajan/huoltajien työskentelyn ja lapsen asuinvaltion perusteella. Lapsilisälain mukaan oikeus etuuteen syntyy maassa asumisella. Asetuksen säännökset ovat lapsilisälakiin verrattuna monimutkaisia. Asiakkaalle asetuksen mukaisen lapsilisäpäättöksen ymmärtäminen voi olla vaikeaa, kun asetuksen ensisijaisuutta kansalliseen lainsäädäntöön nähden ei tiedosteta.

Oman tulkintaongelmansa perhe-etuuksien yhteensovittamiseen tuo se, että jäsenvaltioiden perhe-etuusjärjestelmät poikkeavat toisistaan huomattavasti. Asetuksesta ei löydy myöskään selkeää sosiaaliturvan alaa vanhempainetuustyypisille etuuksille, joiden tarkoituksena on turvata se, että vanhemmat voivat hoitaa lastaan jonkin aikaa kotona. EY-tuomioistuin on tulkinnut nämä lasten hoitamiseksi tarkoitetut etuudet asetuksen perhe-etuuksiksi. Näin tuomioistuin tulkitsi Kuusijärvi-tapauksessa Ruotsin föräldrapenningin asetuksen mukaiseksi perhe-etuudeksi, vaikka Ruotsi oli alun perin ilmoittanut etuuden olevan asetuksen systematiikassa äitiysetuus. Tämä on aiheuttanut sen, että Suomen lapsilisän kanssa tulee Ruotsi-Suomi tilanteessa yhteensovittaa sekä Ruotsin lapsilisäetuudet että myös vanhempainetuudet. Ruotsilla ei tällä hetkellä ole lainkaan asetuksen tarkoittamaa äitiysetuutta. Käytännössä tämä yhteensovittaminen on edelleen epäselvää, vaikka tuomion antamisesta on kulunut jo vuosia.

EY-tuomioistuimessa on ollut useita tapauksia, joissa on ollut kyse perhe-etuuksista tai niiksi luokitelluista etuuksista (Kuusijärvi (C-275/96), Leclere (C-43/99), Offermans (C-85/99) ja Humer (C-255/99), ks. liite). Parhaillaan tuomioistuimessa on vireillä Suomea koskeva tapaus Maaheimo (C-333/00), jossa on pyydetty ennakkoratkaisua siitä, katsotaanko Suomen kotihoidontuki asetuksen 1408/71 mukaiseksi perhe-etuudeksi ja tuleeko sitä näin ollen maksaa työntekijälle, vaikka lapsi perheineen tosiasiallisesti asuisi ulkomailla.

Edellä mainitussa tapauksessa Kuusijärvi (C-275/96) Ruotsin vanhempainraha (föräldrapenning) katsottiin asetuksen 1408/71 mukaiseksi perhe-etuudeksi. Suomen äitiys- ja vanhempainrahaa sekä isyysrahaa on pidetty asetuksen äitiysetuuksina. Isyysraha ja vanhempain muistuttavat kuitenkin Ruotsin föräldrapenningiä ja on mahdollista, että tuomioistuin pitäisi niitä perhe-etuuksina. Tämä tulkinta ei ole kuitenkaan etuudensaa-jan näkökulmasta perusteltua, koska etuuksia ei maksettaisi ulkomaille muutoin kuin työntekijän työskentelyn perusteella. Koska etuudet perustuvat itsenäiseen oikeuteen ja kyseisen henkilön ansiotuloihin, ei asetuksen perhe-etuussääntöjä voi soveltaa näihin etuuksiin. Esimerkiksi julkisasiamies on katsonut asiassa *C-111/91 Komissio v Luxemburg*, että äitiysetuus on etuus, joka myönnetään äidin itsenäisen oikeuden perusteella eikä hänen perheenjäsenasemansa ja siihen perustuvien johdettujen oikeuksien perusteella. Suomessa päiväraha voidaan kuitenkin maksaa myös minimipäivärahana. Tällainen etuus olisi ainakin teoriassa mahdollista maksaa myös perhe-etuutena, ellei kyse olisi itsenäisestä oikeudesta.

Erään esimerkin etuuden luonteen vaihtumisen ongelmista antaa Suomen lainsäädännön mukainen elatustuki, jota Suomessa asuvan alle 18-vuotiaan lapsen kotikunta maksaa hänen elatuksensa turvaamiseksi. Tätä ei ole katsottu asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvaksi sosiaaliturvaetuudeksi. Asetuksen säännösten soveltaminen aiheuttaisi monimutkaisia tilanteita, joissa jouduttaisiin selvittämään jäsenvaltioiden vastuuta etuuden maksamisesta. Lisäksi jouduttaisiin vertailemaan eri jäsenvaltioiden etuuksien suuruutta ja hoitamaan kahden tai useamman jäsenvaltion kesken täydentävän osan maksaminen. Koska lapsen kotikunta vastaa elatustuen maksamisesta, kunnat joutuisivat erityisasiantuntemusta vaativien selvittelytehtävien eteen. Lisäksi jos lapsi asuisi toisessa jäsenvaltiossa, lapsen kotikuntaa ei yleensä voisi määritellä. Vastuunjako olisi luotava tältä osin uudelleen. Elatustuen periminen saattaisi niinikään olla kunnalle vaikeaa tai mahdotonta silloin, kun elatusvelvollinen asuu ulkomailla. Elatusavun perimisessä olisi myös huomioitava, etteivät kunnat perisi elatusvelvolliselta takaisin elatustukea kahdesta eri maasta päällekkäin.

4. Sosiaaliturvan rahoitus

Yhteisön sosiaaliturvan koordinoitilainsäädännön lähtökohtana on, että sosiaaliturva rahoitetaan sosiaaliturvamaksuin. Myös veronluonteisia maksuja pidetään sosiaaliturvamaksuina silloin, kun niistä kertyvät varat käytetään sosiaaliturvan rahoittamiseen. Verotusta ei ole koordinoitu samalla tavoin kuin sosiaaliturvaa, minkä vuoksi sosiaaliturvaoikeuksia ja velvollisuutta osallistua niiden rahoittamiseen ei ole yhteisötasolla koordinoitu. Verotukseen ja veronluonteisiin maksuihin liittyviä kysymyksiä ulkomaan-tilanteissa on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriön SOLMU 2 -työryhmän muistiossa (STM:n työryhmämuistio 2000:16). Työryhmän ehdotusten pohjalta on laadittu hallituksen esitys (HE 11/2002) ulkomailla olevien ja eräiden muiden henkilöiden sosiaaliturvan rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vakuutetun sairausvakuutusmaksun ja työnantajan sosiaaliturvamaksun maksuperusteita siten, että Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuuluvat henkilöt ja näiden työnantajat osallistuisivat nykyistä kattavammin sosiaaliturvan rahoitukseen. Lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2004 alusta.

Asetuksen 1408/71 keskeisenä periaatteena on, että ainoastaan niin sanottu toimivaltainen valtio saa periä vakuutusmaksut. Asiasta ei ole nimenomaisia säännöksiä, vaan asia ratkaistaan asetuksen 1408/71 II osaston sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien säännösten perusteella. Työntekijöiden kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että työntekijän kaikista tuloista peritään vakuutusmaksut ainoastaan toimivaltaisessa valtiossa riippumatta siitä missä maassa tulot on ansaittu tai maksettu.

Universaalin järjestelmän kannalta asetuksen periaatteita on vaikea soveltaa. Käytännössä kaikilla maassa asuvilla ja asetuksen mukaan sosiaaliturvan piiriin kuuluvilla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin riippumatta siitä ovatko nämä henkilöt osallistuneet sosiaaliturvan rahoitukseen vai ei. Kansallisen lainsäädännön mukaan rahoitus voidaan turvata verovaroin. Yhteisölainsäädäntöä sovellettaessa syntyy jatkuvasti tilanteita, joissa henkilöillä on oikeuksia, mutta ei velvollisuuksia. Vaikka kyse on vielä varsin pienestä määrästä henkilöitä, heille asetuksen mukaan maksetut sosiaaliturvaetudet ovat kokonaisuudessaan yli 100 miljoonaa euroa vuodessa. Saamatta jääviä vakuutusmaksuja ei ole arvioitu. Näihin tilanteisiin on vaikea puuttua yksittäisillä säännösmuutoksilla. Ratkaisut edellyttäisivät kokonaisvaltaisempia muutoksia rahoitusperustaan.

Käytännössä asetuksen periaatteiden toteuttaminen on vaikeaa muun muassa siksi, etteivät työnantajat tunne asetuksesta aiheutuvia velvoitteita eivätkä toisen maan sosiaalivakuutusmaksuihin liittyvää lainsäädäntöä ja hallintoa riittävän hyvin, jäsenmaiden lainsäädännössä on esteitä ottaa vastaan maksuja ulkomaisilta yrityksiltä, ja siksi, ettei vakuutusmaksujen perimisestä toisesta jäsenmaasta ole säännelty asetuksessa 1408/71. Hallituksen esityksessä ulkomailla olevien ja eräiden muiden henkilöiden sosiaaliturvan rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi on pyritty ratkaisemaan niitä puutteita, joita Suomessa on ollut ulkomaan tilanteissa. Tehdyt ratkaisut eivät kuitenkaan korjaa esimerkiksi edellä kuvattuja ongelmia.

Eläkkeensaajien tilanne poikkeaa työntekijöistä siten, että maksujen maksuvelvollisuus ei määräydy sovellettavan lainsäädännön mukaan (asuminen) vaan eläkkeen ja sairaus-etuuksien suhteen toimivaltainen valtio saa periä vakuutusmaksut erityissäännöksen perusteella. Säännöksen soveltamisesta on jäsenmaiden keskenkin suuria eroja.

Yhteisöjen tuomioistuimien on antanut Suomen veronluonteisia maksuja koskevan tuomion Rundgren (C-389/99) asiassa. Tapaus koski kansaneläke¹- ja sairausvakuutusmaksujen perintää. Tapauksessa oli kyse alun perin Suomesta kotoisin olevasta henkilöstä, joka asui Ruotsissa vuosina 1957-1961 ja vuodesta 1964 aina 29.9.1989 asti, jolloin hän muutti takaisin Suomeen. Hän oli saanut Ruotsin lainsäädännön nojalla vuodesta 1986 kansaneläkettä, julkishallinnon palvelussuhteeseen perustuvaa eläkettä sekä työtapaturman johdosta elinkorkoa. Vuosina 1994-1996 hänellä ei ollut muita tuloja kuin nämä. Suomessa hänen maksettavikseen määrättiin kyseisiltä vuosilta kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksua.

Tuomioistuimen mukaan asetuksen 1408/71 33 artikla ei mahdollista sairausvakuutusmaksujen perimistä tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei maksanut eläkettä ja eläkkeensaajan sairaus-etuuksien kustannuksista vastasi joku muu jäsenvaltio. Kansaneläkevakuutusmaksun osalta tuomioistuin katsoi, ettei eläkkeensaajalta voida pelkän jäsenvaltiossa asumisen perusteella periä pakollisia vakuutusmaksuja sellaisista etuuksista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, joista jonkin toisen jäsenvaltion laitos vastaa. Tuomio tarkoittaa käytännössä sitä, että eläkkeensaaja voi itse valita, mikä on hänen toimivaltainen valtionsa. Tämä valtio vastaa paitsi sairaanhoidon kustannuksista myös rahaetuuksista ja perhe-etuuksista.

Kansallisissa muutoksenhakuelimissä sekä Euroopan komissiossa on parhaillaan vireillä muitakin valituksia tai kanteluja, joissa on kyse Suomessa maksuunpannuista eläkkeensaajien kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksuista ja siitä minkä eläketulojen perusteella nämä maksut on määriteltävä. Näissä tapauksissa on kyse henkilöistä, jotka saavat eläkettä sekä Suomesta että toisesta jäsenmaasta. Siten tapaukset eroavat olennaisesti Rundgren -tapauksesta. Komission käsityksen mukaan vakuutusmaksut voidaan kuitenkin periä ainoastaan suomalaisesta eläkkeestä.

Rundgren -tapauksen kaltaisia tapauksia on Suomessa verrattain vähän, mutta jos tapauksen vaikutukset laajenevat myös tilanteisiin, joissa henkilö saa eläkettä Suomesta, päätöksellä on suuri taloudellinen vaikutus.

¹ Vakuutetun kansaneläkevakuutusmaksua ei enää peritä vuoden 1996 jälkeen.

5. Yhteenveto

Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista. Nykyinen asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä toimii monilta osin hyvin. Eräiltä osin sitä tulisi kuitenkin kehittää vastaamaan paremmin toimintaympäristön muutoksia (perustuslain (731/1999) asettama lainsäädännön täsmällisyysperiaate, kehittyvä ja muuttuva EY-lainsäädäntö jne.).

Asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamisala on tulkinnanvarainen sekä kotimaisen lainsäädännön että kansainvälisten sopimusten ja EY-lainsäädännön osalta. Kansallinen lainsäädäntö on osittain vanhentunut ja yleisluontoinen jättäen sitä soveltaville viranomaisille paljon harkintavaltaa. Lisäksi kansallisen lainsäädännön peruseriaatteet poikkeavat EY-lainsäädännöstä.

Erityisen ongelmallisia ovat itse asumiskäsitteeseen liittyvät epäselvyydet. Asumisperusteiseen sosiaaliturvaan liittyvässä lainsäädännössä on useita asumiskäsitteitä. Lainsäädännön yleisluonteisuudesta johtuen on jouduttu luomaan laaja soveltamiskäytäntö, jonka sisältö ei ilmene laista. Käytännössä on lähes mahdotonta hallita eri kansainvälisten ja kansallisten säädösten ja niiden pohjalta kehittyneen soveltamiskäytännön muodostamaa kokonaisuutta, koska ratkaisut vaihtelevat tapauskohtaisesti sen mukaan, minkä valtioiden välillä henkilö liikkuu, minkä valtion kansalainen hän on ja mikä hänen asemansa on.

Suomen lainsäädäntö ei tue tilanteita, joissa ratkaisut tulee tehdä kansainvälisiä sopimuksia soveltaen. Lainsäädäntö ei kykene nykyisessä muodossaan vastaamaan niihin haasteisiin, joita erityisesti kehittyvä EY-lainsäädäntö asettaa. Asetuksen 1408/71 uudistaminen, EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, kehittyvä sisämarkkinalainsäädäntö, yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka ja Euroopan unionin laajentuminen edellyttävät kaikki myös kansallisen lainsäädännön uudelleen arviointia.

III. RATKAISUVAIHTOEHTOJA

Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tulee selvittää vaihtoehdot ja mahdollisuudet asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön kehittämiseksi. Lainsäädännön kehittämiseksi tulisi kyetä ratkaisemaan edellä kuvattuja ongelmia.

Tavoitteena on seuraavien peruseriaatteiden toteutuminen.

Suomen kansallinen lainsäädäntö on mahdollisimman pitkälle sopusoinnussa Euroopan yhteisön lainsäädännön ja muiden kansainvälisten normien kanssa.

Lailla säädetään yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Oikeudet ja velvollisuudet ovat oikeassa suhteessa toisiinsa.

Kansallinen lainsäädäntö on johdonmukainen ja selkeä.

Suomeen muuttavien ja täällä asuvien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät mahdollisimman pitkälle samoista lähtökohdista käsin ottaen luonnollisesti huomioon kansainvälisistä velvoitteista johtuvat poikkeukset.

Sosiaaliturvakustannusten hallinta siten, että pyritään ehkäisemään etuuksien maksaminen silloin, kun se on epätarkoituksenmukaista, kansallisesta lainsäädännöstä johtuvat ylikompensaatiot sekä päällekkäisten etuuksien maksaminen tilanteissa, joissa jokin muu maa vastaa kansainvälisen lainsäädännön perusteella henkilön sosiaaliturvasta.

Väärinkäytösmahdollisuuksien ehkäiseminen.

Seuraavassa on kuvattu eri linjauksia lainsäädännön kehittämiseksi:

1. Nykyisen lainsäädännön mukaisen järjestelmän jatkaminen

Edellä analyysiosiossa kuvatut ongelmat eivät välttämättä vaadi muuttamaan nykyistä lainsäädäntöä. Soveltamiskäytännössä on todettu ongelmia lähinnä sen vuoksi, etteivät Euroopan yhteisön säännökset salli kansallisen lainsäädännön soveltamista asumisedellytyksen käyttöön liittyvien rajoitusten vuoksi. Koska Suomen lainsäädäntö on ristiriidassa yhteisön lainsäädännön kanssa, joudutaan entistä useammin soveltamaan Suomen lainsäädännön sijasta suoraan yhteisön lainsäädäntöä. Sinänsä yhteisön lainsäädäntö on sosiaaliturvakysymyksissä kuitenkin pääsääntöisesti Suomessa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä eikä sitä tarvitse erikseen sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän vuoksi ei ole välttämätöntä muuttaa Suomen lainsäädäntöä, vaikka se on ristiriidassa Euroopan yhteisön lainsäädännön kanssa.

Euroopan unionin laajentuminen Keski- ja Itä-Eurooppaan lisää henkilöiden liikkuvuutta ja niiden henkilöiden määrää, joihin sovelletaan kansallisen lainsäädännön sijasta yhteisön lainsäädäntöä. Myös yhteisön sosiaaliturvan koordinoitiasetuksen uudistaminen ja koordinoinnin laajentaminen koskemaan ei-aktiiveja henkilöitä sekä niin sanottuja kolmannen maan kansalaisia laajentaa tulevaisuudessa yhteisön lainsäädännön soveltamista Suomessa edelleen. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuilla palveluiden ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten soveltamisesta terveydenhuoltoon voi olla suuri merkitys. Tämän kehityksen seurauksena asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän soveltaminen todennäköisesti kuitenkin vaikeutuu, jos mitään ei tehdä.

Asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisala on myös kansallisesti monilta osin vaikeaselkoinen ja soveltamisen helpottamiseksi on jouduttu antamaan runsaasti ohjeita paikallisviranomaisia varten. Tilanne paranisi, jos ainakin osa yhteisön oikeuden Suomelle asettamista vaatimuksista sisällytettäisiin lakiin. Nykytilan jatkamisen huonona puolena voidaan pitää myös sitä, että kansalaisten oikeusturva ja yhdenmukainen kohtelu voivat vaarantua, jos päätökset eivät ole täysin ennakoitavissa lainsäädäntöön liittyvien epätarkkuuksien vuoksi.

2. Sosiaaliturvajärjestelmän muuttaminen vakuutusperusteiseksi

Yhteisön sosiaaliturvasäännökset on alunperin laadittu koordinoimaan Keski-Euroopan maille tyypillisiä vakuutusperusteisia sosiaaliturvajärjestelmiä, toisin sanoen järjestelmiä, joiden olennaisena osana on rahoituksen järjestäminen vakuutusmaksuin eikä yleiskatteisin veroin. Jos Suomen lainsäädäntö perustuisi samanlaisille periaatteille, lainsäädännöllinen ristiriita yhteisölainsäädännön kanssa poistuisi ja muun muassa sosiaaliturvan

koordinoitilainsäädännön soveltamisesta aiheutuvat soveltamisongelmat poistuisivat todennäköisesti joko kokonaan tai lähes kokonaan.

Ensisijaisesti vakuutusperusteinen järjestelmä voisi koskea työttömyysturvaa, terveydenhuoltoa, sairausvakuutusta sekä kuntoutusta. On mahdollista muuttaa myös vain osa edellä mainituista sosiaaliturvan aloista vakuutusperusteiseksi.

Myös vakuutusperusteisissa järjestelmissä on suuria eroavuuksia. Vakuutuksen perusteenä voi olla ammatillinen toiminta (työnteko, yritystoiminta) tai koko väestön vakuuttaminen. Olennainen osa vakuutusta on rahoituksen järjestäminen vakuutusmaksuin. Maksuja maksaisivat pääasiassa työnantajat ja vakuutetut sekä mahdollisesti valtio erityistilanteissa.

Keskieurooppalaisissa vakuutusperusteisissa järjestelmissä olennaista on myös niin sanottu perheenelättäjämalli. Suomen nykyinen perustuslaki perustuu kuitenkin yksilöllisille sosiaaliturvaoikeuksille.

3. Ruotsin esimerkin mukaisen järjestelmän omaksuminen

a) Ruotsin lainsäädäntö

Ruotsin sosiaaliturvavakuutuksen piiriin kuuluvat sairaus- ja vanhempainvakuutus, työtapaturmavakuutus, työkyvyttömyysetuudet, vanhuuseläkkeet, perhe-eläkkeet, työttömyyskorvaus ja perhe-etuudet. Sosiaalivakuutus rahoitetaan verovaroin ja sosiaalivakuutusmaksuin. Työnantajien maksamat maksut kattavat suuren osan kustannuksista.

Sosiaalivakuutus jaetaan uudessa sosiaalivakuutuslaissa (*Socialförsäkringslag* 1999: 799) kahteen ryhmään: asumisperusteiseen vakuutukseen ja työntekoon perustuvaan vakuutukseen. Näin ollen oikeus sosiaalietuuteen perustuu joko asumiseen tai työntekoon (palkkatyö) Ruotsissa. Ruotsin kansalaisuus tai sairausvakuutustoimistoon rekisteröityminen eivät ole perussosiaaliturvaan kuulumisen edellytyksiä. Henkilön tulee kuitenkin ilmoittautua väestörekisteriin.

Asumisperusteinen sosiaalivakuutus

Asumisperusteisiin etuuksiin kuuluvat muun muassa sairaanhoidosta maksettavat korvaukset, vanhempainetuus (*föräldrapenning*), kansaneläke (varhaiseläke, leskeneläke), kuntoutustuki, sairausavustus, lapsilisä, asumistuki ja vammaistuki.

Ruotsissa asuvana pidetään henkilöä, jolla on maassa varsinainen kotipaikka. Erityisryhmiä, joita koskevat säännöt poikkeavat asumisperusteisen vakuutuksen yleisestä periaatteesta, ovat valtion työntekijät, diplomaatit, avustustyöntekijät, ulkomailla opintojaan suorittavat henkilöt ja perheenjäsenet.

Ruotsiin tulevaa henkilöä, jonka tarkoituksena on oleskella maassa yli vuosi, pidetään Ruotsissa asuvana, ja tämän vuoksi hän kuuluu heti asumisperusteisen vakuutuksen piiriin ja on oikeutettu sosiaaliturvaetuuksiin ilman odotusaikaa. Kuitenkin ulkomaalainen, jolta edellytetään oleskelulupaa, voidaan katsoa maassa asuvaksi vasta, kun hän on saanut pysyvän tai vähintään vuoden oleskeluluvan. Määräaikaisesti Ruotsiin työskentelemään tai opiskelemaan muuttava ja tämän perheenjäsenet voidaan siis katsoa maassa

asuviksi, jos oleskelun on tarkoitus jatkua yli vuoden. Perheenjäseniksi luetaan aviopuoliso ja alle 18-vuotiaat lapset.

Asumisperusteinen sosiaalivakuutus päättyy pääsääntöisesti aina, kun Ruotsissa asuva henkilö muuttaa ulkomaille yli yhden vuoden pituiseksi ajaksi. Tilapäisesti ulkomailla oleskelevan voidaan katsoa kuuluvan asumisperusteisen tai työntekoon perustuvan vakuutuksen piiriin, mikäli oleskelu ulkomailla jatkuu korkeintaan yhden vuoden ajan.

Poikkeuksena tästä ovat Ruotsin valtion ulkomaille lähettämät työntekijät, jotka säilyvät vakuutuksessa ulkomailla oleskelusta huolimatta. Myös ruotsalaisissa avustusyhteisössä työskentelevät henkilöt katsotaan Ruotsissa asuviksi ja siis oikeutetuiksi asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, vaikka he työskentelevät ulkomailla. Avustusyhteisössä työskentelevien henkilöiden osalta ulkomailla oleskelu ei saa kuitenkaan kestää yli viittä vuotta. Ulkomailla opiskelevat henkilöt katsotaan Ruotsissa asuviksi niin kauan kuin he suorittavat opintotukeen oikeuttavia opintoja (utbildning) tai jatko-opintoja (doctorander). Kaikkien yllä mainittujen henkilöryhmien perheenjäsenet säilyvät myös Ruotsin asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä ulkomailla oleskelusta huolimatta.

Työskentelyperusteinen sosiaalivakuutus

Työskentelyyn perustuviin etuuksiin kuuluvat muun muassa sairauspäiväraha, äitiysraha (havandeskapspenning), vanhempainetuus (föräldrapenning), lisäeläke (varhaiseläke, leskeneläke), kansaneläke (varhaiseläke, leskeneläke), kuntoutustuki, ansioihin suhteutettu sairauspäiväraha, työkyvyttömyysetuudet ja ansioihin suhteutettu vanhuuseläke. Ruotsissa työskentelyksi katsotaan palkkatyö, joka suoritetaan Ruotsissa toimivassa yrityksessä (*förvärvsarbete i verksamhet här i landet*).

Työntekoon perustuvassa vakuutuksessa erityissäännöt koskevat henkilöitä, jotka työskentelevät merimiehinä ruotsalaisella kauppa-aluksella sekä lähetettyjä työntekijöitä ja vieraan valtion diplomaatteja tietyin ehdoin. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan erityismääräyksen mukaan pääsääntö on, että työskentely ulkomailla Ruotsissa toimivan yrityksen työntekijänä katsotaan työskentelyksi Ruotsissa, jos työntekijä on työnantajan lähettämä ja työ kestää enintään yhden vuoden. Laissa on annettu lisäksi poikkeamismahdollisuus yhden vuoden säännöstä.

Hallinto

Sosiaalivakuutuksen hallintoa hoitavat *Riksförsäkringsverket*, *Premiepensionsmyndigheten* sekä eri puolilla maata olevat vakuutuskassat (*allmänna försäkringskassorna*). Riksförsäkringsverketin tehtävänä on osallistua toimialaansa liittyvän lainsäädännön suunnitteluun, antaa kassoille lakien toimeenpanoa koskevat ohjeet ja järjestää kassoille tarvittavaa koulutusta.

b) Ruotsin lainsäädännön mukaisen järjestelmän soveltaminen Suomeen

Ruotsissa toteutettu jako asumiseen ja työskentelyyn perustuvaan sosiaaliturvaan muistuttaa monilta osin Suomen lainsäädäntöä eli muun muassa soveltamisalalakia. Käytännössä myös jako työskentely- ja asumisperusteisiin etuuksiin on jo toteutettu Suomessa. Selkeä muutos Suomen järjestelmään olisi kuitenkin työskentelyn lisääminen sosiaaliturvan perusteena myös asumisperusteisessa sosiaaliturvassa.

Ruotsin toteuttamat muutokset tarkoittaisivat Suomessa toteutettuna esimerkiksi sitä, että laissa (esimerkiksi soveltamisalalaisissa) säädettäisiin jaosta työskentelyperusteisiin etuuksiin (esimerkiksi sairausvakuutuksen ansioon perustuvat päivärahat ja työttömyyspäivärahat) ja asumiseen perustuviin etuuksiin (muut sosiaaliturvaetuudet). Soveltamisalalakiin lisättäisiin terveydenhuoltoa koskevat kohta osana asumisperusteista sosiaaliturvaa. Työeläke- ja tapaturmavakuutuksesta voitaisiin edelleen säätää erikseen tai niiden soveltamisalaa koskevat säännökset olisi mahdollista yhdistää osaksi muuta sosiaaliturvan soveltamisalalakia.

Laissa tulisi säätää työskentelyperusteisen sosiaaliturvan alkamisesta ja päättymisestä.

Käytännössä tällaiset muutokset vastaisivat hyvin pitkälle nykyistä soveltamiskäytäntöä EU-tilanteissa. Siten EU-tilanteet laajennettaisiin koskemaan myös muista maista liikkuvia henkilöitä.

Lainsäädäntömuutosten toteuttaminen olisi verrattain yksinkertaista. Mallia olisi helppo myös kehittää edelleen esimerkiksi sisällyttämällä siihen sosiaaliturvan rahoitusta koskevia tarpeellisia säännöksiä. Tämä antaisi mahdollisuuden säilyttää nykyinen pohjoismainen malli pitkälti nykyisellään.

Toisaalta kaikkia nyt todettuja ongelmia ei pystyttäisi korjaamaan. Ruotsin toteuttamassa mallissa ei esimerkiksi ole säännelty lainkaan sitä, kuka on työntekijä. Kaikki hyvinkin vähäinen työnteke antaisi työntekijälle oikeuden sekä työskentelyperusteiseen sosiaaliturvaan että asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Myös eräät muut ongelmat jäisivät edelleen jäljelle. Asiaa tarkastellaan tarkemmin seuraavassa kohdassa.

4. Nykyisen järjestelmän kehittäminen

Edellä kuvattujen vaihtoehtojen lisäksi lainsäädäntöä voidaan kehittää myös eri järjestelmien välimuodoilla. Ruotsissa toteutettu uudistus on yksi esimerkki siitä, miten järjestelmää voidaan kehittää. Olennaista on joka tapauksessa se, että ehdotusten tulee ratkaista edellä esitettyjä ongelmia ja toteuttaa asetettuja tavoitteita.

Siten tulisi selvittää erityisesti seuraavia asioita:

a) Työskentely- ja asumisperusteisten etujen määrittely

Selvitetään Ruotsin mallin soveltuvuutta Suomen oloihin samoin kuin tätä koskevat tekniset vaihtoehdot: missä laissa ja miten säädettäisiin jaosta työskentely- ja asumisperusteisiin etuuksiin (soveltamisalalaki vai muu yleislaki?), työeläke- ja tapaturmavakuutuslainsäädännön paikka (erikseen vai osana muuta sosiaaliturvan soveltamisalalakia?), terveydenhuoltoa koskevien säännösten paikka jne.

Selvitetään ja otetaan kantaa siihen, tulisiko työntekijöiden oikeudesta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan säätää laissa. Tällöin tulisi samalla ratkaistavaksi oikeuden alkamisen ja päättymisen ajankohta sekä muut edellytykset, kuten vaadittava työskentelyaika ja palkan suuruus. Selvitetään ja otetaan kantaa niin ikään siihen, olisivatko edellytykset samat kaikissa asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevissa etuuksissa vai voidaanko eri sosiaaliturvan aloille asettaa erilaisia vaatimuksia.

b) Vakuutusperusteisten etujen määrittely

Selvitetään, olisiko joillakin sosiaaliturvan osa-alueilla tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön niin sanottuja vakuutusperusteisia etuja ja jos on, kehitetään sitä koskevat lainsäädäntömuutosehdotukset.

c) Asumiskäsitteen määrittely

Arvioidaan tältä osin soveltamisalalakia koskevat säännökset uudelleen. Tämä merkitsisi kannanottoa sen suhteen, tulisiko Suomeen tapahtuvan vakinaisen muuton luonteen arvioinnin edelleen perustua kokonaisharkintaan, vai tulisiko lähtökohtana olla yksiselitteiset oleskeluaika- ja eri henkilöryhmiä koskevat rajaukset, sekä mikä olisi näiden rajausten sisältö. Samoin tulisi ottaa kantaa Suomen ulkopuolella tapahtuvaan oleskeluun ja määritellä sekä peruseriaatteet että tarkemmat kriteerit (muun muassa tilapäisen ulkomailla oleskelun pituus ja mahdolliset muut kriteerit samoin kuin kriteerit oikeudesta Suomen sosiaaliturvaan hakemuksesta tai vapaaehtoisin järjestelyin).

Myös kotikuntalain asumiskäsite tulisi tarkistaa.

Tässä yhteydessä tulisi myös selvittää, voidaanko erityislainsäädännöstä poistaa siellä vielä olevat kansalaisuutta koskevat säännökset eli esimerkiksi erilaisen asumisajan vaatiminen kansalaisuuden perusteella kansaneläke-etuuksien saamisessa jne. Ratkaisevaa olisivat siis todelliset siteet kuten asuminen ja työskentely eivätkä muodolliset siteet kuten kansalaisuus. Tämä noudattaisi myös Ruotsissa omaksuttua mallia.

Edellä mainituilla toimenpiteillä pyrittäisiin ratkaisemaan osa niistä ongelmista, jotka johtuvat nykyisen lainsäädännön asumiskäsitteen epämääräisyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta. Näin voitaisiin myös kehittää kansainvälisten sopimusten (kuten EY-lainsäädännön) kanssa yhteensopivampi ja toimivampi järjestelmä.

d) Sosiaaliturvan asiallinen soveltamisala

Sosiaaliturvaetuuksien luonteen määrittelyllä on suuri merkitys. Jo itse käsite "sosiaaliturva" ("social security", engl. "social trygghet", ruots.) on eri yhteyksissä ongelmallinen. Kansainvälisissä yhteyksissä ja sopimuksissa käytettynä sen sisältö suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ei ole aina yksiselitteinen eikä ole olemassa mitään yhtenäisiä, kansainvälisesti yksiselitteisesti hyväksyttyjä määritelmiä käsitteille sosiaaliturva, -vakuutus, -huolto tai -palvelut. Tähän seikkaan on kiinnitetty huomiota jo Ruotsin lainsäädäntöuudistuksessa. Siellä on päädytty siihen, että ei sen enempää "sosiaaliturva"-käsitteen kansainvälinen merkitys kuin EY-lainsäädännön kuten asetuksen 1408/71 sisäinen luokittelusystematiikka saa olla ratkaisevia sen suhteen, miten etuudet määritellään kansallisessa lainsäädännössä.

Näillä seikoilla on kuitenkin suuri merkitys, ja tässä suhteessa tulisikin ottaa kantaa ja selvittää ainakin seuraavia asioita.

Suomen lainsäädäntöön sisältyy vielä useita etuuksia, joiden ei ole tähän asti EY-lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan koordinaatioasetuksen 1408/71 piiriin. Selvitetään mahdollisuudet näiden etuuksien sisällölliseksi uudelleenarvioinniksi

sen suhteen, voidaanko ne katsoa pohjimmiltaan sosiaaliturva- vai sosiaalihuoltoetuuk-
siksi.

Sosiaalihuoltoetuuksien katsominen sosiaaliturvaetuuksiksi merkitsee sitä, että etuudet tulee maksaa myös ulkomailla asuvalle henkilölle. Selvitetään ja otetaan kantaa siihen miten järjestetään etuuksien rahoitus ja hallinnointi tapauksissa, joissa henkilöllä ei ole Suomessa kotikuntaa ja joissa niitä joudutaan yhteisöläinsäädännön vuoksi maksamaan ulkomaille. Selvitetään tässä suhteessa niin ikään terveydenhuoltoon liittyvät kysymyk-
set ja laskutuksen järjestäminen samoin kuin "tekninen kotikunta" perhe-
etuustilanteissa. Valtion ja kuntien välisessä kustannusvastuussa on tapahtunut 1990-
luvulla muutos johtuen ulkomaalaisten määrän kasvusta. Selvitetään tästä aiheutuvat
mahdolliset muutostarpeet.

Selvitetään, missä määrin EY-lainsäädännön ja oikeuskäytännön seurauksena syntyneitä
tai mahdollisesti syntyviä uusia oikeuksia, kuten oikeutta hakeutua hoitoon ulkomaille,
koskevia säännöksiä tulisi ottaa lainsäädäntöön ja määritellään niiden tarkempi sisältö.

Selvitetään myös, voidaanko eri sosiaaliturvaetuuksia varten määritellä odotusaikoja ja
voidaanko estää päällekkäiset samanaikaiset oikeudet etuuksiin yhteisöläinsäädännön ja
kotimaisen lainsäädännön perusteella.

Selvitetään sekä kansaneläkelainsäädännön että työttömyysturvan erityisongelmat ja
etsitään niiden ratkaisuvaihtoehdot.

e) Oikeuksien ja velvollisuuksien suhde

Selvitetään, miten voitaisiin parhaiten päästä siihen, että keskeiset lakiin kirjatut oikeu-
det ja velvollisuudet ovat oikeassa suhteessa keskenään. Selvitetään, voidaanko sosiaali-
turvan rahoitusta kehittää lähemmäs yhteisöläinsäädännön periaatteita siten, että rahoi-
tuksen pohjaksi otetaan entistä enemmän vakuutusperusteisuus.

f) Muu erityislainsäädäntö (ulkomaalaislainsäädäntö, verotuslainsäädäntö jne.)

Selvitetään olisiko tarkoituksenmukaista esittää ulkomaalaislainsäädännön kehittämistä
siten, että maahan tilapäisesti tulevien oleskeluluvan ehdoksi voitaisiin asettaa sairaus-
vakuutuksen omaaminen. Otetaan selvää myös muista mahdollisista muutosehdotustar-
peista sekä ulkomaalaislainsäädännön että mahdollisesti muidenkin erityislainsäädäntö-
jen osalta (esimerkiksi verotuslainsäädäntö).

g) Viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen

Ulkomaalaislainsäädännön vaikutukset ilmenevät usein muiden lainsäädännön alojen
kautta. Ulkomaalais- ja sosiaaliturvalainsäädännön kanssa tekemisissä olevien viran-
omaisten välistä yhteistyötä tulisikin lisätä ja kehittää. Selvitetään eri menettelytapoja ja
tehdään asiaa koskevia käytännön ehdotuksia. Yhteistyötä tulisi kehittää myös sosiaali-
turva- ja verotuslainsäädäntöä hoitavien viranomaisten välillä. Selvitetään mahdollisuu-
det tähän.

IV. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TYÖRYHMÄN TYÖN JATKAMINEN

Työryhmä on päätenyt siihen, että jatkotarkastelun pohjaksi otetaan edellä kehitelty niin sanottu neljäs vaihtoehto eli useamman eri osauudistuksen yhdistelmä.

Nykyinen asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä toimii periaatteessa monilta osin hyvin. Mihinkään täydelliseen perusjärjestelmän muutokseen ei ole aihetta mennä siirtymällä kokonaan toisentyypiseen järjestelmään. Sosiaaliturvajärjestelmän perusteiden laajamittaisella muuttamisella olisi laajoja yhteiskunnallisia, taloudellisia, sosiaalisia ja oikeudellisia vaikutuksia. Muutoksen kaikkia mahdollisia seurauksia on hyvin vaikea arvioida ennalta. Muutoksen läpivieminen veisi kuitenkin todennäköisesti useamman vuoden. Tällä hetkellä havaitut ongelmat eivät edellytä näin laajamittaisia muutoksia vaan niitä voidaan vähentää myös pienemmillä muutoksilla. Toisaalta nykyisen järjestelmän jatkaminen sellaisenaan ilman muutoksia ei myöskään ole tarkoituksenmukaista vaan merkitsisi edellä mainittujen ongelmien jäämistä vaille ratkaisua.

Työryhmän jatkotyössä valittua vaihtoehtoa aiotaan kehittää siten, että tarpeellisiksi katsottavilta osin asiaa koskevat hallituksen esitysluonnokset laaditaan työryhmän työskentelyn päätteeksi 31.3.2003 mennessä. Tässä yhteydessä otetaan myös kantaa siihen, mitkä osa-alueet edellyttävät mahdollista jatkotyöryhmätyöskentelyä.

Työryhmä on niinikään katsonut, ettei ole tarkoituksenmukaista tehdä erillisiä kiireellisiä toimenpide-ehdotuksia.

LIITE I

SUOMEN LAINSÄÄDÄNNÖN JA EUROOPAN YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN KUVAUS

SISÄLLYSLUETTELO

I	SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖ.....	4
1.	LAINSÄÄDÄNTÖ JA KÄYTÄNTÖ	4
1.1.	<i>Soveltamislaki</i>	5
1.1.1.	Suomessa asuminen	6
1.1.2.	Suomeen muuttaminen	6
1.1.3.	Tilapäinen oleskelu ulkomailla.....	7
1.1.4.	Ulkomaille muuttaminen	8
1.1.4.1.	Oikeus Suomen sosiaaliturvaan ilman hakemusta.....	8
1.1.4.2.	Oikeus Suomen sosiaaliturvaan hakemuksesta	9
1.1.5.	Kiinteiden siteiden arviointi	11
1.1.6.	Perheenjäsenet	11
1.1.7.	Toisen maan sosiaaliturvaan kuuluvat.....	12
1.1.8.	Vieraan valtion diplomaattiset edustajat.....	12
1.1.9.	Ilmoitusvelvollisuus ulkomaille muutettaessa.....	13
1.2.	<i>Kotikuntalaki</i>	13
1.2.1.	Kotikuntalain perusteella määräytyvät etuudet	13
1.2.2.	Suomeen muuttava	14
1.2.3.	Suomesta muuttava.....	14
1.3.	<i>Työskentelyperusteinen sosiaaliturva</i>	15
1.3.1.	Työeläkelainsäädäntö	15
1.3.2.	Tapaturmavakuutus	16
1.3.3.	Ansiosidonnainen työttömyysturva	16
1.3.4.	Työterveyshuolto	17
1.4.	<i>Vapaaehtoinen vakuuttaminen</i>	18
1.5.	<i>Kansalaisuus- ja ulkomaalaislainsäädäntö</i>	18
1.5.1.	Suomen kansalaisuus	18
1.5.2.	Ulkomaalaislaki ja -asetus	19
1.5.3.	Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.....	21
II	EUROOPAN YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ.....	22
1.	PERUSTAMISSOPIMUKSET	22
1.1.	<i>Sosiaaliturvan kannalta keskeiset artiklat</i>	22
1.1.1.	Sosiaalisen suojelun korkea taso (2 artikla)	22
1.1.2.	Kansanterveys (152 artikla).....	23
1.1.3.	Tasa-arvo (3 artiklan 2 kohta)	23
1.2.	<i>EU-kansalaisuus ja EU- ja ETA-kansalaiselle kuuluva liikkumis- ja oleskeluoikeus (17 ja 18 artiklat)</i>	24
1.3.	<i>Yhdenvertainen kohtelu ja syrjinnän kieltö (12 artikla)</i>	25
1.4.	<i>Tavaroiden vapaa liikkuvuus (23 artikla)</i>	25
1.5.	<i>Työntekijöiden vapaa liikkuvuus (39 ja 42 artiklat)</i>	26

1.6. Sijoittautumisoikeus (43 artikla)	26
1.7. Palvelujen tarjoamisen vapaus (49 artikla)	27
2. EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJA	27
3. SEKUNDAARILAINSÄÄDÄNTÖ	29
3.1. Neuvoston asetus 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä	29
3.1.1. Yleistä	29
3.1.2. Henkilöllinen soveltamisala	30
3.1.2.1. Yleistä	30
3.1.2.2. Suhde Suomen sosiaaliturvaan	31
3.1.3. Asiallinen soveltamisala	32
3.1.3.1. Yleistä	32
3.1.3.2. Jäsenvaltion lainsäädäntö	34
3.1.3.3. Maksuihin perustumattomat erityisetuudet	35
3.1.3.4. Lääkinnällinen huolto ja sosiaalihuolto	36
3.1.3.5. Suomen etuudet, jotka kuuluvat asetuksen asialliseen soveltamisalaan	36
3.1.3.6. Suomen etuudet, jotka eivät kuulu asetuksen asialliseen soveltamisalaan	38
3.1.3.7. Suomen liitteen II a maksuihin perustumattomat erityisetuudet	39
3.1.4. Lainvalinta	39
3.1.4.1. Yleistä	39
3.1.4.2. Asuinvaltion käsite asetuksen 1408/71 mukaan	41
3.1.5. Opiskelijat	42
3.1.6. Perheenjäsenten oikeudet	42
3.1.7. Suhde Suomen sosiaaliturvaan	43
3.1.8. Sairaus ja äitiys	45
3.1.8.1. Yleistä	45
3.1.8.2. Luontoisetuudet	46
3.1.8.3. Hoitoon hakeutuminen	47
3.1.8.4. Rahaetuudet	51
3.1.8.5. Sairaanhoidon kustannuksista vastaava valtio ja velvollisuus maksaa vakuutusmaksuja	51
3.1.8.6. Suhde Suomen sosiaaliturvaan	56
3.1.8.7. Äitiysetuudet	57
3.1.9. Kuntoutus	59
3.1.9.1. Yleistä	59
3.1.9.2. Kuntoutusetuuksien saaminen EU/ETA-maahan	60
3.1.10. Eläkkeet	61
3.1.10.1. Yleistä	61
3.1.10.2. Etuuksien myöntäminen ja laskeminen	62
3.1.10.3. Suhde Suomen sosiaaliturvaan	63
3.1.11. Työttömyysetuudet	64
3.1.11.1. Yleistä	64
3.1.11.2. Suhde Suomen sosiaaliturvaan	64
3.1.12. Perhe-etuudet	65
3.1.12.1. Yleistä	65
3.1.12.2. Pääperiaate ja poikkeukset perhe-etuuksien maksamisen ensisijaisuussääntöihin	66
3.1.12.3. Suhde Suomen sosiaaliturvaan	68

3.1.12.4. Eräitä perhe-etuuksia koskevia EY-tuomioistuinpäätöksiä.....	71
3.1.13. Sveitsin sopimus.....	74
3.1.14. Asetuksen 1408/71 uudistaminen ja yksinkertaistaminen.....	75
3.1.14.1. Asiallinen soveltamisala.....	75
3.1.14.2. Sovellettava lainsäädäntö	75
3.1.15. Asetuksen 1408/71 soveltamisalan laajentaminen koskemaan kolmansien valtioiden kansalaisia.....	76
3.2. <i>Neuvoston asetus 1612/68 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella</i>	77
3.3. <i>Tasa-arvo- ja vanhempainlomadirektiivit</i>	80
3.4. <i>Muu liikkumisvapautta koskeva lainsäädäntö sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka</i>	82
3.4.1. Voimassaoleva lainsäädäntö.....	82
3.4.2. Direktiiviehdotukset	84
3.4.3. Yhteenveto.....	87
3.5. <i>Assosiaatiosopimukset ja kumppanuus- ja yhteistyösopimukset</i>	87
3.5.1. EY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus	87
3.5.2. Eurooppa-sopimukset.....	88
3.5.3. Euro-Välimeri -assosiaatiosopimukset.....	89
3.5.4. Kumppanuus- ja yhteistyösopimukset.....	91
III TILASTOTIETOJA MAAHANMUUTOSTA.....	91
IV KUVAUS MUIDEN VALTIOIDEN JÄRJESTELMISTÄ.....	93
1. RUOTSI	93
2. TANSKA.....	93
3. NORJA	95
4. SAKSA	97
5. ITÄVALTA	98
6. RANSKA.....	99
7. SVEITSI.....	101
8. BELGIA	103
9. YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA.....	103
10. ALANKOMAAT	104

I SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖ

1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta perusoikeudet kuuluvat nykyisin kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville. Poikkeukset koskevat maahantulo- ja maassaolo-oikeutta (PL 9 §) ja vaalioikeuksia (14 §).

Perustuslain (731/1999) (jäljempänä PL) 19 §:ssä on säädetty oikeudesta sosiaaliturvaan:

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen oimista järjestämistä.

Tavallisessa lainsäädännössä on etuuskien saamisedellytykseksi voitu säätää Suomessa asuminen tai työskentely perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin mukaisissa tilanteissa. Sen sijaan työskentely- tai asumisperiaatetta noudattavia rajoituksia ei voida soveltaa lain 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevaan oikeuteen.

Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista; sosiaaliturvaan oikeutettuja ovat Suomessa asuvat tai Suomessa asuvaksi katsottavat henkilöt. Asumisperusteiseen turvaan kuuluvat kansaneläke, sairausvakuutus, vammaistuki, työttömyysturva, työmarkkinatuki, suurin osa kuntoutuksesta, äitiysavustus, lapsilisä, lapsen hoitotuki, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, perhe-eläke, eläkkeensaajien asumistuki, yleinen asumistuki, opintotuki, koulumatkatuki sekä yksityinen terveyden- ja sairaanhoito. Lisäksi asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluu kuntien järjestämä julkinen terveyden- ja sairaanhoito ja sosiaalihuolto.

Ansiomenetystä korvaavissa etuuksissa vaaditaan Suomessa asumisen lisäksi työedellytyksen täyttymistä. Yksinomaan työskentelyperusteista sosiaaliturvaa on työeläkelainsäädäntö sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutus.

Sosiaaliturva lähtee yksilökohtaisesta oikeudesta etuuteen. Perheenhuoltajan asema ei pääsääntöisesti vaikuta perheenjäsenten sosiaaliturvaan. Säännöstä on eräitä poikkeuksia.

Sosiaaliturvassa noudatetaan seuraavien lakien mukaisia käsitteitä siitä, kuka katsotaan Suomessa asuvaksi:

- **Kotikuntalaki (201/1994)** on yleislaki, jonka säännöksiä lain 1 §:n mukaan on noudatettava silloin, kun valtion tai kunnan viranomainen taikka Kansaneläkelaitos tekee ratkaisuja, joihin henkilön kotikunnalla on vaikutusta, eikä muussa laissa toisin säädetä.
- **Lakia asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993) (soveltamisalakia)** sovelletaan, kun lain 1 §:ssä mainittuja lakeja sovellettaessa päätetään siitä, asuuko henkilö Suomessa.
- Lasten kotihoidontuen ja yksityisen hoidon osalta sovelletaan **lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996)** mukaista asumiskäsitettä, mikä edellyttää aina tosiasiallista Suomessa asumista.

Eräissä Suomea sitovissa kansainvälisissä säännöksissä on myös määräyksiä siitä, minkä maan sosiaaliturvalainsäädäntöä tietyissä tilanteissa on sovellettava. Tällaisia määräyksiä sisältävät muun muassa

- EY:n ylikansallinen lainsäädäntö, tärkeimpänä neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä (ETY) N:o 1408/71 (asetus 1408/71) ja sen täytäntöönpanomenettelystä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72 (asetus 574/72) ja
- Suomen solmimat sosiaaliturvasopimukset.

Jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu, soveltamisalakia ja kotikuntalakia sovelletaan ratkaistaessa onko henkilöä pidettävä Suomessa asuvana sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa. Kansainvälisiä säännöksiä sovelletaan, jos kysymyksessä olevien maiden välillä on kansainvälinen säännöstö ja tämä säännöstö koskee kysymyksessä olevaa henkilöä ja myös kysymyksessä olevaa etuutta. Jos henkilöön sovelletaan Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella muun valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä, ei soveltamisalakia ja kotikuntalakia tältä osin sovelleta. Esimerkiksi EU:n sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö on ristiriitatilanteessa ensisijainen kansalliseen lainsäädäntöön nähden.

1.1. Soveltamisalakia

Soveltamisalakia tuli voimaan 1.1.1994. Lakia on muutettu 1.3.1999 voimaantulleella lailla. Soveltamisalain mukaan ratkaistaan, milloin henkilöä voidaan pitää Suomessa asuvana. Lisäksi laissa säädetään Suomeen muuttavien sekä ulkomailla oleskelevien henkilöiden kuulumisesta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Soveltamisalakia sovelletaan kansaneläkelain (347/1956), sairausvakuutuslain (364/1963), perhe-eläkelain (38/1969), lapsen hoitotuesta annetun lain (444/1969), eläkkeensaajien asumistukilain (591/1978), vammaistukilain (124/1988), Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain (610/1991), kuntoutusrahalain (611/1991), lapsilisälain (796/1992) ja äitiysavustuslain (477/1993), työttömyysturvalain (602/1984) sekä työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) asumiskäsitteissä (1 §). Jäljempänä tästä lainsäädännöstä käytetään käsitettä asumisperusteinen sosiaaliturva(lainsäädäntö). Jos Kan-

saneläkelaitoksen toimeenpanemassa muussa etuuslainsäädännössä tulee ratkaistavaksi kysymys siitä, asuuko henkilö Suomessa vai ei, sovelletaan kotikuntalain määräyksiä. Suomessa asuminen vaikuttaa edellä mainittujen lakien mukaisten etuuksien määräämiseen eri tavoin. Etuuden myöntämisen edellytyksenä on yleensä, että hakija etuuden alkamishetkellä asuu Suomessa. Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että hakija on asunut Suomessa vähintään 180 päivää ennen lapsen syntymän laskettua aikaa. Kansaneläkkeen ja kansaneläkejärjestelmän perhe-eläkkeen saadakseen on Suomen kansalaisen oltava 16 vuotta täytettyään asunut Suomessa vähintään kolme vuotta. EU- tai ETA- maiden (jäljempänä EU- maiden) ja sosiaali- turvasopimusmaiden kansalaiset rinnastetaan yleensä Suomen kansalaisiin. Muun maan kansalaiselta vaaditaan viiden vuoden asumisaika. Kansaneläkkeen ja kansaneläkejärjestelmän perhe-eläkkeen määrä riippuu siitä, kuinka pitkän ajan hakija tai edunjäntäjä on asunut Suomessa 16 vuoden iän täyttämisen jälkeen. Pääsääntöisesti kansaneläkettä maksetaan ulkomaille muuttavalle henkilölle ainoastaan vuoden ajan muuton jälkeen. Kansaneläkettä voidaan kuitenkin maksaa pitempiaikaisesti ulkomaille oleskelevälle henkilölle, jos eläkkeensaaja on ennen eläkkeen alkamista asunut Suomessa vähintään 10 vuotta tai ulkomaille oleskelu on terveydellisistä syistä välttämätöntä. EU-maihin sekä sosiaaliturvasopimusmaihiin maksettavien kansaneläkejärjestelmän eläkkeiden suhteen ei ole maksurajoituksia.

1.1.1. Suomessa asuminen

Henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti ja jos hän jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä (3 § 1 momentti).

Henkilön katsotaan oleskelevan pääasiallisesti Suomessa, jos hän useamman vuoden aikana tosiasiallisesti oleskelee täällä vähintään puolet ajasta. Vähemmän kuin puolet ajasta Suomessa oleskelevaa voidaan kuitenkin pitää Suomessa asuvana, jos hän on asunut täällä suurimman osan elämästään ja oleskelee toistuvasti osan vuodesta Suomessa eikä hänelle synny kiinteämpiä siteitä toiseen maahan. Siteiden voidaan katsoa yleensä olevan kiinteämmät oleskelumaahan kuin Suomeen, jos henkilö katsotaan kyseisen maan sosiaaliturvaa sovellettaessa siellä vakinaisesti asuvaksi taikka hän on saanut oleskelumaasta vakinaiseen asumiseen oikeuttavan luvan. Asiaa ratkaistessa otetaan huomioon myös muun muassa, onko henkilö ilmoittanut Suomen väestötietojärjestelmään tiedon vakinaisesta ulkomaille muutosta, onko hän yleisesti verovelvollinen Suomessa ja onko hän mahdollisesti solminut avio- tai avoliiton oleskelumaassa vakinaisesti asuvan kanssa.

1.1.2. Suomeen muuttaminen

Suomeen muuttavan henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa jo maahan tulosta lukien, edellyttäen, että hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan, ja että hänellä on lisäksi yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan (3 § 2 momentti).

Se, katsotaanko henkilön muuttaneen Suomeen vakinaisesti asumaan, ratkaistaan hänen olosuhteittensa kokonaisarvion perusteella. Eräs olennainen seikka on muuttajan oma käsitys asiasta.

Jos muuttaja on vakinaisesti Suomessa asuvan avio- tai avopuoliso, muu perheenjäsen tai sukulainen ja hän on saanut oleskeluluvan tällä perusteella, häntä pidetään Suomessa asu-

vana. Niin sanotut paluumuuttajat, jotka itse ovat entisiä Suomen kansalaisia tai muuten suomalaista syntyperää, katsotaan täällä vakinaisesti asuviksi, elleivät he itse ilmoita tulleensa tilapäisesti tai määräajaksi. Pakolaisia samoin kuin turvapaikan suojelullisista tai humanitäärisistä syistä saaneita henkilöitä pidetään aina vakinaisesti Suomessa asuvana.

Kun Pohjoismaan kansalainen taikka muun EU/ETA-maan kansalainen, jolla on niin sanottu viiden vuoden ETA-kortti, ilmoittaa tulevansa Suomeen vakinaisesti asumaan hänet katsotaan vakinaisesti Suomessa asuvaksi, ellei maassaolon syystä muuta ilmene (esimerkiksi opiskelu).

Suomeen työskentelemään tullutta henkilöä mukana olevine perheenjäsenineen pidetään vakinaisesti Suomessa asuvina, jos työskentelyn ja täällä oleskelun arvioidaan kestävän vähintään noin kaksi vuotta. Työskentelyn on oltava päätoimista. Työskentelyn kesto selvitetään työsopimuksesta tai työnantajalta. Ratkaisevaa ei ole, onko työnantaja suomalainen. EY:n ylikansallinen lainsäädäntö ja Suomen solmimat sosiaaliturvasopimukset aiheuttavat muutoksia tähän pääsääntöön. Esimerkiksi toisen EU-maan kansalainen tulee Suomessa välittömästi vakuutetuksi aloittaessaan työskentelyn Suomessa.

Opiskelun vuoksi Suomessa oleskelevia ja heidän perheenjäseniään ei yleensä katsota vakinaisesti täällä asuviksi. Selvästi suurin sosiaaliturvan ulkopuolelle jäävä ryhmä ovatkin Suomeen opiskelemaan tai tutkimusta tekemään tulevat henkilöt. Opiskelu on luonteeltaan tilapäistä eikä opiskelijoita ole pidetty vakinaisesti Suomessa asuvina. Opiskelijat kuuluvat yleensä kotimaansa sosiaaliturvan piiriin tai heille on järjestetty oma sairausvakuutusjärjestelmä. Suomesta ulkomaille lähtevät opiskelijat ovat oikeutettuja asumisperusteiseen sosiaaliturvaan opiskeluajan.

Perusteet, joilla arvioidaan soveltamisalalaissa edellytetty vakinainen asumistarkoitus, ovat pitkälti samat kuin ulkomaalaislaissa ja oleskelulupakäytännössä olevat edellytykset jäädä Suomeen asumaan. Oleskelulupastatusluokitus on kuitenkin lupahallinnollinen jaottelu, joka ei välttämättä osoita oleskelun tosiasiallista tarkoitusta. Siten oleskeluluvan status on vain yksi tekijä, jonka perusteella asiaa arvioidaan.

1.1.3. Tilapäinen oleskelu ulkomailla

Sen lisäksi, mitä 3 §:n 1 momentissa säädetään, sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan, kun Suomessa asuva henkilö tilapäisesti oleskelee ulkomailla, jos ulkomailla oleskelun voidaan arvioida kestävän enintään vuoden ajan. Jos kuitenkin henkilö on oleskellut ulkomailla kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana yli puolet ajasta, häneen ei enää sovelleta sosiaaliturvalainsäädäntöä, ellei hänellä ole kiinteitä siteitä Suomeen (4 §).

Ulkomailla tilapäisesti oleskeleva, Suomessa asuva henkilö kuuluu sosiaaliturvan piiriin, kuitenkin enintään yhden vuoden ajan maasta lähtemisestä. Ratkaistaessa, onko kysymys vakinaisesta vai tilapäisestä ulkomailla oleskelusta, kiinnitetään ensisijaisesti huomiota oleskelun tarkoitukseen. Jos henkilön tarkoituksena on jäädä pysyvästi ilman etukäteen tiedossa olevaa määräaikaan asumaan uuteen asuinmaahan, muutto Suomesta katsotaan alusta alkaen vakinaiseksi eikä henkilöllä ole oikeutta sosiaaliturvaan. Jos hänen tarkoituksenaan on olla ulkomailla tilapäisesti enintään vuoden ajan, hänellä on oikeus sosiaaliturvaan. Jos tilapäisesti ulkomaille muuttava tietää jo ulkomaille muutta-

essaan, että oleskelu kestää yli vuoden, oikeus sosiaaliturvaan päättyy maasta lähdettäessä.

Säännöstä sovelletaan myös henkilön muuttaessa EU- tai sopimusmaahan, elleivät sopimuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat säännökset tätä estä. Näin esimerkiksi toiseen EU-jäsenvaltioon työhön menevän puolisoa ja lapsia on pidetty Suomessa vakuutettuina, vaikka asetuksen 1408/71 mukaan etuuksia maksetaan työntekijän työn perusteella kyseisessä maassa. Siten Suomesta on maksettu Suomen ja työntekomaan lapsilisien erotus sekä puolison äitiys- ja vanhempainrahat, koska niitä ei yleensä saa, jos ei työskentele ko. maassa.

Jos yhtämittäinen ulkomailla oleskelu ei ylitä vuotta, mutta henkilö on oleskellut ulkomailla kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana yli puolet ajasta, häneen ei enää sovelleta sosiaaliturvalainsäädäntöä, jollei hänellä ole kiinteitä siteitä Suomeen. Tätä määräystä sovelletaan rinnakkain edellä olevan vuoden säännön kanssa, kun henkilö osittain oleskelee Suomessa.

Tämän ns. kolmen vuoden säännön seurauksena esimerkiksi jatkuvasti osan vuodesta ulkomailla oleskeleva eläkeläinen voisi kolmen vuoden tarkastelujakson jälkeenkin pysyä Suomen sosiaaliturvan piirissä, jos hänellä edelleen katsotaan olevan kiinteät siteet Suomeen. Oikeus sosiaaliturvaan voisi tällöin jatkua kiinteiden siteiden säilyessä rajatoman ajan.

1.1.4. Ulkomaille muuttaminen

Ulkomaille vakinaisesti muuttava ei kuulu Suomen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin. Ulkomailla oleskeleva voi kuulua Suomen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin vuotta pitemmänkin ajan, jos ulkomailla oleskelu johtuu tietyistä työskentelyyn liittyvistä seikoista. Lain 5 §:ssä mainittujen henkilöryhmien oikeus Suomen sosiaaliturvaan säilyy ilman eri hakemusta. Lain 7 §:ssä mainittujen henkilöryhmien säilyminen Suomen sosiaaliturvassa edellyttää hakemusta ja eräiden edellytysten täyttämistä.

1.1.4.1. Oikeus Suomen sosiaaliturvaan ilman hakemusta

Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan ulkomailla työskentelevään Suomen kansalaiseen, jos hän:

- 1) *lähetettyyn henkilöstöön kuuluvana työskentelee Suomen ulkomaan edustustossa ja on palvelussuhteessa Suomen valtioon;*
- 2) *on Suomen valtion päätoimisessa palveluksessa ulkomailla tai 1 kohdassa tarkoitetun henkilön yksityispalvelija, jos häneen välittömästi ennen palvelussuhteen alkamista sovellettiin sosiaaliturvalainsäädäntöä tai;*
- 3) *palvelee muussa edellä 1 kohtaan rinnastettavassa tehtävässä ja nauttii samoja erioikeuksia ja -vapauksia kuin diplomaattiset edustajat ja on palvelussuhteessa suomalaiseseen työnantajaan (5 §).*

Edustustojen henkilöstö on joko lähetettyjä tai paikalta palkattuja. Lähetetyillä henkilöillä on diplomaatin asema ja siihen liittyvät erioikeudet ja vapaudet. Paikalta palkattuina pidetään lähetystön hallinnollista ja teknistä henkilökuntaa sekä palveluskuntaan kuuluvia. Näitä tehtäviä hoitavat katsotaan paikalta palkatuiksi, vaikka heidät olisi palkattu tehtäviin Suomessa.

Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomen kansalaiseen, joka lähetettyyn henkilöstöön kuuluvana palvelee Suomen ulkomaan edustustossa ja on palvelussuhteessa Suomen valtioon. Lähetettyyn henkilökuntaan kuuluvia pidetään aina vakuutettuina riippumatta siitä, ovatko he olleet sosiaaliturvalainsäädännön piirissä ennen palvelussuhteen alkamista.

Ulkomaan edustuston paikalta palkatut Suomen kansalaiset ovat vakuutettuja vain, jos he välittömästi ennen palvelukseen tuloa olivat Suomessa vakuutettuja. Työskentelyn edellytetään olevan päätoimista.

Lähetystön lähetettyyn henkilökuntaan kuuluvan henkilön yksityis palvelijana ulkomaille olevaan Suomen kansalaiseen sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä, jos hän välittömästi ennen palvelussuhteen alkamista oli Suomessa vakuutettu.

Valtion päätoimisessa palveluksessa ulkomailla olevaan Suomen kansalaiseen sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä, jos henkilö välittömästi ennen palvelukseen tuloa oli Suomessa vakuutettu.

Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan myös suomalaisen työnantajan palveluksessa olevaan Suomen kansalaiseen, jolla on diplomaattipassi. Tällaisia henkilöitä voivat olla esimerkiksi Finpro ry:n (entinen Suomen Ulkomaankauppaliitto ry) palveluksessa olevat kaupalliset sihteerit, jotka työskentelevät ulkomaanedustuksen tiloissa sekä poikkeuksellisesti myös Suomen Merimieskirkko ry:n edustajat. Nämä henkilöt eivät yleensä voi päästä asemamaansa sosiaaliturvan piiriin heille myönnettyjen erivapauksien vuoksi. Oikeus sosiaaliturvaan jatkuu niin kauan, kun henkilö kuuluu lain 5 §:ssä tarkoitettuun henkilöryhmään.

1.1.4.2. Oikeus Suomen sosiaaliturvaan hakemuksesta

Sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista voidaan hakemuksesta edelleen jatkaa ulkomailla yli vuoden oleskelevaan henkilöön, jolla on kiinteät siteet Suomeen, ja joka:

- 1) suomalaisen työnantajan Suomesta lähettämänä on tämän työnantajan palveluksessa tai työnantajan kanssa samaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvassa ulkomaisessa emo-, tytär- tai sisaryrityksessä tai muussa sellaisessa yrityksessä, jossa sanotulla suomalaisella työnantajalla on määräämisvaltaa;*
- 2) on suomalaisen työnantajan ulkomailla palvelukseensa ottama työntekijä;*
- 3) on Suomesta lähetettynä kehitysyhteistyö- tai lähetystyötehtävissä;*
- 4) opiskelee tai harjoittaa tieteellistä tutkimusta päätoimisesti;*
- 5) palvelee määräajaisesti sellaisessa valtioiden välisessä järjestössä, jonka toimintaan Suomi osallistuu (7 §).*

Soveltamisalain 7 §:ssä säädetään henkilöistä, joihin voidaan hakemuksesta soveltaa sosiaaliturvalainsäädäntöä sinä aikana, kun he ovat ulkomailla kauemmin kuin yhden vuoden. Jos he ovat ulkomailla enintään vuoden ajan, he kuuluvat sosiaaliturvalainsäädännön piiriin lain 4 §:n perusteella. Pykälässä tarkoitettuja henkilöitä ovat lähetetyt työntekijät, suomalaisen työnantajan ulkomailla palvelukseensa ottamat henkilöt, kehitysyhteistyöhön tai lähetystyöhön lähetetyt henkilöt, ulkomailla päätoimisesti opiskele-

vat tai tutkimustyötä tekevät henkilöt sekä kansainvälisen järjestön palveluksessa määräaikaisesti työskentelevät henkilöt.

Kaikkien pykälässä mainittujen henkilöryhmien osalta sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisen jatkamisen edellytyksenä on, että henkilö on välittömästi ennen ulkomaille siirtymistään ollut Suomen sosiaaliturvalainsäädännön piirissä. Lisäksi edellytetään, että henkilön kiinteät siteet Suomeen säilyvät.

Lain 7 §:ssä tarkoitetut henkilöt voivat kuulua sosiaaliturvan piiriin määräajan, kuitenkin enintään viisi vuotta kerrallaan. Jos henkilö määräajan päättymisen jälkeenkin jatkaa työtä tai opiskelua ulkomailla, voi hän edelleen pysyä Suomen sosiaaliturvan piirissä edellyttäen, että henkilön kiinteät siteet Suomeen säilyvät eikä oleskelumaasta voi saada kohtuullista sosiaaliturvaa tai jatkamiselle on muu painava syy.

Soveltamisalakia sovellettaessa lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan henkilöä, jonka suomalainen työnantaja lähettää ulkomaille työskentelemään joko samalle työnantajalle tai työnantajan kanssa samaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvaan yritykseen tai muuhun sellaiseen yritykseen, jossa lähettävällä suomalaisella työnantajalla on määräamisvaltaa.

Soveltamisalain 1.3.1999 voimaan tulleella muutoksella laajennettiin niiden Suomesta lähetettyjen työntekijöiden piiriä, jotka voivat hakemuksesta pysyä Suomen sosiaaliturvan piirissä. Sosiaaliturvan piiriin kuulumista voivat hakea myös suomalaisen työnantajan ulkomaisen emo-, tytär- tai sisaryrityksen palvelukseen tai yritykseen, jossa lähettävällä suomalaisella yrityksellä on määräamisvaltaa, lähetetyt työntekijät.

Työntekijää voidaan pitää Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvana lähetettynä työntekijänä kolmella eri perusteella:

1. työntekijä on ulkomailla lähettävän suomalaisen työnantajan palveluksessa,
2. suomalainen työnantaja lähettää työntekijän samaan konserniin kuuluvaan ulkomaiseen yritykseen ja ulkomainen työnantaja on suomalaisen työnantajan emo-, tytär- tai sisaryritys.
3. suomalaisella työnantajalla on määräamisvaltaa ulkomaisessa yrityksessä, jonka palvelukseen työntekijä lähetetään. Riittävää on, että lähettävä työnantaja suoraan tai välillisesti omistaa osan osakkeista.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevat määräykset eivät koske henkilöä, joka lähtee toiseen maahan suorittamaan työtä yrittäjänä. Lähettävällä työnantajalla tarkoitetaan Suomessa asuvaa henkilöä ja täällä rekisteröidyn kotipaikan omaavaa yhteisöä.

Soveltamisalakiin on 1.3.1999 voimaantulleella muutoksella lisätty säädös, joka mahdollistaa ns. paikalta palkattujen työntekijöiden säilymisen Suomen sosiaaliturvassa. Tällainen henkilö voi olla ulkomailla esimerkiksi opiskelijana tai lähetetyn työntekijän taikka muun työnsä perusteella Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluvan perheenjäsenenä.

Työnantajien piiri on tässä tapauksessa suppeampi kuin silloin, kun kysymyksessä on lähetetty työntekijä. Henkilö on palkattava suomalaisen työnantajan palvelukseen, joten

esimerkiksi suomalaisen työnantajan ulkomaiseen tytär- tai emoyhtiöön paikalta palkattu ei säily Suomen sosiaaliturvan piirissä, vaikka hän olisi siihen palkattaessa kuulunut.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan lähetystyöllä tarkoitetaan Suomessa rekisteröityjen lähetysjärjestöjen, evankelisluterilaisten tai ortodoksisten seurakuntien taikka rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien ulkomaille työskentelemään lähettämiä henkilöitä. Kehitysyhteistyössä katsotaan olevan sellaisien ulkomaille työskentelevien henkilöiden, joiden työtehtävät kuuluvat sellaiseen toimintaan, jonka rahoitukseen käytetään valtion tulo- ja menoarvioon sisältyviä kehitysyhteistyömäärärahoja.

Jos opiskelu oikeuttaa saamaan Suomen opintotukea, sitä voidaan pitää sellaisena päätoimisena opiskeluna, jonka perusteella opiskelija voidaan katsoa sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuuluvaksi. Ellei opintotukea saada tai sitä ei ole haettu, on oppilaitoksesta pyydettävä todistus siitä, että opiskelu on päätoimista ja tutkintoon tai ammattiin johtavaa. Harrastusluontoisen opiskelun perusteella henkilöä ei pidetä Suomessa asuvana 4 §:ssä tarkoitettua yhtä vuotta pitempää aikaa. Jos opiskelija solmii avioliiton opiskelumaassa vakinaisesti asuvan henkilön kanssa, häntä ei enää yleensä ole pidettävä Suomessa vakuutettuna.

Tieteellistä tutkimusta harjoittavaa voidaan pitää Suomessa asuvana vain, jos hän ei tutkimustyön perusteella kuulu oleskelumaan sosiaaliturvan piiriin. Lähinnä säännöksen tarkoituksena on, että ulkomaille stipendiaattina menevän asumisperusteinen sosiaaliturva säilyy silloin, kun hän ei pääse oleskelumaan sosiaaliturvan piiriin. Tieteellistä tutkimusta harjoittavalle päätös annetaan yleensä tutkimusprojektin loppuun.

Valtioiden välisissä järjestöissä määräaikaaisesti palvelevat voivat pysyä sosiaaliturvan piirissä. Säädöksessä tarkoitettuja erityisjärjestöjä ovat esimerkiksi YK:n alaiset ILO, UNESCO ja UNICEF. Muita valtioiden välisiä järjestöjä ovat muun muassa OECD, WTO, Euroopan unioni, Maailmanpankki ja Pohjoismaiden neuvosto. Sen sijaan esimerkiksi Kansainvälinen Punainen Risti, GreenPeace, WWF sekä Suomen ja toisen valtion välinen ystävyysseura eivät ole valtioiden välisiä järjestöjä.

1.1.5. Kiinteiden siteiden arviointi

Arvioitaessa onko henkilöllä 4 ja 7 §:ssä tarkoitettut kiinteät siteet Suomeen tulee harkinnan perustua henkilön tilanteen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon Suomessa ja toisessa maassa asutun ajan pituus sekä perhesiteet. Osoituksena kiinteistä siteistä voidaan pitää toistuvaa oleskelua, asuntoa ja työeläketurvan järjestämistä Suomessa sekä muita näihin verrattavia seikkoja (7a §).

Maaliskuussa 1999 voimaantulleessa soveltamisalalain 7 a §:ssä luetellaan eräitä seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon arvioitaessa kiinteiden siteiden olemassaoloa. Yhden olosuhteen olemassaolon taikka puuttumisen perusteella asiaa ei voida ratkaista, vaan ratkaisu on tehtävä henkilön kokonaistilanteen perusteella. On myös harkittava, kumpaan maahan siteet ovat kiinteämmät.

1.1.6. Perheenjäsenet

Ulkomailla olevan 5 ja 7 §:ssä tarkoitettun henkilön mukana olevaan, samassa taloudessa ulkomailla asuvaan perheenjäseneseen voidaan soveltaa vastaavasti sosiaalitur-

valainsäädäntöä ikään kuin hän asuisi edelleen Suomessa edellyttäen, ettei hän oman ansiotoimintansa perusteella kuulu vieraan maan lainsäädännön piiriin tai ettei hänellä muutoin olosuhteittensa perusteella voida arvioida olevan kiinteämpää yhteyttä vieraaseen valtioon kuin Suomeen (8 § 1 momentti).

Suomessa sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan yleensä vain sellaiseen perheenjäseneen, joka on asunut Suomessa ja siirtynyt ulkomaille perheen huoltajan mukana. Siten Suomen sosiaaliturvan piiriin ei tule henkilö, jonka kanssa esimerkiksi lähetetty työntekijä ulkomailla solmii avioliiton ja joka on asunut oleskelumaassa. Sen sijaan ulkomailta tällaisesta avioliitosta syntyneet lapset tulevat Suomen sosiaaliturvan piiriin.

Perheenjäsenellä tarkoitetaan puolisoa ja lasta, joka ei ole täyttänyt 18 vuotta, sekä sellaista alle 25-vuotiasta lasta, joka päätoimisesti opiskelee tai on ammatillisessa koulutuksessa. Puolisoihin rinnastetaan nainen ja mies, jotka jatkuvasti elävät yhdessä avioliitonomaisissa olosuhteissa yhteisessä taloudessa (8 § 2 momentti).

Perheenjäsenillä tarkoitetaan avio- tai avopuolisoa sekä alle 18-vuotiaita lapsia ja opiskelevia alle 25-vuotiaita lapsia. Lapsilla tarkoitetaan omia lapsia, ottolapsia ja samassa taloudessa asuvia puolison lapsia. Perheenjäsenen kansalaisuudella ei ole merkitystä. Avopuoliso on rinnastettu aviopuolisoon 1.3.1999 voimaantulleella lainmuutoksella.

Jos ulkomailla oleskelevaan henkilöön on sovellettava Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä EU-lainsäädännön tai sosiaaliturvasopimuksen perusteella, voidaan myös hänen mukanaan olevaan, samassa taloudessa asuvaan perheenjäseneen soveltaa sosiaaliturvalainsäädäntöä edellä selostetuin edellytyksin.

1.1.7. Toisen maan sosiaaliturvaan kuuluvat

Soveltamisalain 9 §:n mukaan henkilöihin, jotka kansainvälisen sopimuksen mukaan kuuluvat toisen valtion lainsäädännön alaisuuteen, kuten lähetetyt työntekijät ja virkamiehet, ei sovelleta Suomen asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön osalta. Säännöstä sovelletaan muun muassa EU/ETA-maista ja sosiaaliturvasopimusmaista tuleviin, jotka asetuksen 1408/71 tai sosiaaliturvasopimuksen lainvalintamääräyksen perusteella kuuluvat toisen maan sosiaaliturvan piiriin. Säännöstä ei sovelleta perheenjäseniin.

1.1.8. Vieraan valtion diplomaattiset edustajat

Vieraan valtion kansalaisen ei katsota asuvan Suomessa, jos hän palvelee vieraan valtion diplomaattisena edustajana tai lähetettynä konsuliedustajana taikka YK:ssa tai sen yhteydessä toimivassa erityisjärjestössä tai muussa valtioiden välisessä järjestössä (10 § 1 momentti 1 kohta). Suomessa asuvaksi ei katsota myöskään vieraan valtion ulkomaan edustuston hallinnolliseen tai tekniseen henkilökuntaan taikka palveluskuntaan kuuluvaa vieraan valtion kansalaista, ellei hän ole asunut Suomessa välittömästi ennen palvelusuhteen alkua (10 § 1 momentti 2 kohta). Myös edellä tarkoitettujen henkilöiden perheenjäsenet, jotka ovat vieraan valtion kansalaisia, jäävät asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisen ulkopuolelle, elleivät he kuulu Suomen sosiaaliturvajärjestelmään oman työnsä vuoksi taikka ole jo aikaisemmin asuneet Suomessa (10 § 1 momentti 3 kohta). Myös diplomaattien yksityis palvelijat, jotka ovat vieraan valtion kansalaisia ja kuuluvat vieraan valtion sosiaaliturvan piiriin, jäävät asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisen ulkopuolelle (10 § 1 momentti 4 kohta).

1.1.9. Ilmoitusvelvollisuus ulkomaille muutettaessa

Sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalaan kuuluva henkilö on velvollinen viipymättä ilmoittamaan Kansaneläkelaitokselle olosuhteissaan tapahtuneet muutokset, kuten Suomesta muuton ja Suomeen paluun, ulkomaan työn, opintojen tai tutkimustyön alkamisen ja päättymisen sekä toiminnan keskeytymisen, pääsyn oleskelumaan sosiaaliturvan piiriin, sekä muista olosuhteiden muutoksista, jotka voivat vaikuttaa sosiaaliturvaan (12a §).

Ulkomaille muuttavan henkilön tai hänen työnantajansa on aina syytä ilmoittaa muutosta Kansaneläkelaitokselle ja väestökirjanpitäjälle, jotta henkilön sosiaaliturvaan liittyvä asema ei jäisi epäselväksi. Jos ilmoitusta muutosta ei tehdä, on mahdollista, että ulkomaille asuvalle henkilölle maksetaan perusteettomasti etuuksia, mikä yleensä johtaa etuuksien takaisinperintään.

Soveltamisalain 7 §:ssä mainittujen henkilöryhmien ja heidän 8 §:ssä tarkoitettujen perheenjäsentensä sekä 5 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden perheenjäsenten on haettava Kansaneläkelaitokselta vakuuttamispäätöstä, jotta sosiaaliturvalainsäädäntöä voitaisiin soveltaa heihin vuotta pidemmän ulkomaille oleskelun aikana.

Kansaneläkelaitos antaa ilman eri hakemustakin päätöksen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta kaikille sellaisille henkilöille, joiden ulkomaille muutosta on ilmoitettu Kansaneläkelaitokselle tai väestökirjanpitäjälle. Päätös annetaan siis myös alle yhden vuoden ulkomaille oleskeleville. Kansaneläkelaitos antaa päätöksen sosiaaliturvaan kuulumisesta myös EU-maahan tai sosiaaliturvasopimusmaahan lähetetyille työntekijöille, joille Eläketurvakeskus on antanut lähetetyn työntekijän todistuksen.

1.2. Kotikuntalaki

1.2.1. Kotikuntalain perusteella määräytyvät etuudet

Oikeus julkisiin terveyden- ja sairaanhoitopalveluihin sekä sosiaalipalveluihin ratkaistaan kotikuntalain mukaan. Lakisääteisiä terveyspalveluja ovat terveysneuvonta, sairaanhoito ja kuntoutus, sairaankuljetus, hammashuolto, kouluterveydenhuolto, opiskelijaterveydenhuolto, seulonnat, erikoissairaanhoito, työterveyshuolto, ympäristöterveydenhuolto ja mielenterveyspalvelut. Erikseen on säädetty työterveyshuollosta, mielenterveyspalveluista ja lääketieteellisestä tutkimuksesta. Lakisääteisten palvelujen lisäksi kunnat voivat järjestää muitakin terveyspalveluja.

Sosiaalihuoltolaissa säädetään kunnalle velvollisuus huolehtia yleisten sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Näitä ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito ja omaishoidon tuki. Lisäksi kunnalla on velvollisuus huolehtia sosiaalihuoltolaissa mainituista muista sosiaalipalveluista, joista on säädetty erilliset lait.

Myös toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimitus, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Kunnan velvollisuus järjestää terveydenhuoltopalveluita on kansanterveyslaissa (66/1972) ja sosiaalihuoltoa on sosiaalihuoltolaissa (701/1982) sidottu kunnan asukkuuteen. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan edellä mainituissa laeissa henkilöitä, joilla on kotikuntalain mukainen kotikunta kunnassa.

Soveltamislain säännökset ja niitä koskevat tulkinnat taikka lain muutokset eivät vaikuta oikeuteen saada julkisia terveyden- ja sairaanhoitopalveluita Suomessa. Siihen ei myöskään vaikuta Kansaneläkelaitoksen kotikuntalain tulkinta. Potilaalle on annettava kiireellinen hoito riippumatta siitä, onko henkilöllä kotikuntalain mukainen kotikunta terveydenhuollon yksikköä ylläpitävässä kunnassa.

Suomessa asuminen ratkaistaan kotikuntalain määräysten mukaan, jos soveltamislakia ei ole sovellettava. Näin menetellään seuraavien Kansaneläkelaitoksen hoitamien etuuksien osalta: yleinen asumistuki, opintotuki, koulumatkatuki, pienten lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, sotilasavustus ja rintamasotilaseläke.

Kotikuntalaissa ei ole soveltamislain 3 §:n 1 momentin säännöstä vastaavaa määritelmää siitä, kenen katsotaan asuvan Suomessa. Suomessa asuminen on määritelty sääntämillä, milloin maahan muuttavalla henkilöllä on kotikunta Suomessa ja milloin maasta muuttavalla henkilöllä ei enää ole kotikuntaa Suomessa.

Periaatteessa kaikki kotikuntalakia soveltavat viranomaiset tekevät Suomessa asumista koskevan ratkaisunsa kotikuntalain mukaan itsenäisesti. Siten esimerkiksi Kansaneläkelaitos ei ole ratkaisuisaan sidottu rekisteritoimiston tai muun viranomaisen ratkaisuihin. Kun eri tahot soveltavat samaan tapaukseen samaa lakia, tulisi lopputuloksen yleensä olla sama. Käytännössä kuitenkin eri kihlakuntien välillä on suuria eroja. Toisaalta Kansaneläkelaitos voi päätyä erilaiseen ratkaisuun silloin, kun sillä on sellaista tietoa, jota muilla ratkaisijoilla ei ole. Kotikuntaa koskeva päätös voidaan antaa vain etuusratkaisun yhteydessä. Muutoksenhaku Suomessa asumista koskevaan kotikuntaratkaisuun noudattaa tällöin etuutta koskevaa normaalia muutoksenhakumenettelyä. Kun esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen hoitamien etuuksien ja väestörekisteröinnin muutoksenhakutiet ovat erilaiset, voi poikkeavia kotikuntaratkaisuja syntyä myös valitusasteissa.

1.2.2. Suomeen muuttava

Suomeen muuttavalla henkilöllä on kotikunta Suomessa ja hänet siis katsotaan maassa asuvaksi, jos hän tosiasiallisesti asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä tänne vakinaisesti asumaan ja hänellä on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, jos sitä häneltä vaaditaan. Säännös vastaa varsin tarkasti soveltamislain 3 §:n 2 momentissa olevaa vastaavaa säännöstä. Lain perustelujen mukaan säännöksessä edellytettyä vakinaisen asumisen tarkoitusta osoittavia seikkoja ovat muun muassa vakinainen työpaikka Suomessa, avioliitto, adoptio tai muu läheinen perhe- tai sukulaisuussuhde Suomessa vakinaisesti asuvaan tai tänne vakinaisesti asumaan muuttavaan henkilöön, samoin pakolaisuus.

Suomessa asuvaksi ei kuitenkaan katsota henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen tai ennestään Suomessa asuva, ja joka on vieraan vallan diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston tai lähetetyn konsulinviraston palveluksessa taikka tällaisen henkilön perheenjäsen.

1.2.3. Suomesta muuttava

Henkilöllä ei ole kotikuntaa Suomessa eikä häntä siis pidetä täällä asuvana, jos hän on muuttanut ulkomaille vuotta pitemmäksi ajaksi ja hänellä ei ole elinolosuhteittensa perusteella kiinteämpää yhteyttä Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Lain perustelujen

mukaan ulkomailla oleskelua ei katsota tilapäiseksi pelkästään siitä syystä, että se on tarkoitettu määräaikaiseksi. Kiinteämpi yhteys Suomeen katsotaan olevan olemassa esimerkiksi silloin, kun perhesuhteet, asumiseen liittyvät seikat tai työhön liittyvät seikat sitä puoltavat. Esimerkkeinä tilanteista, joissa kiinteämpi yhteys Suomeen säilyy vuottakin pitemmän ajan, perusteluissa mainitaan hoitotoimenpiteet, määräaikainen työ, opiskelu ja vapaa-ajan vietto. Säännös poikkeaa siis soveltamisalalain vastaavasta säännöksestä siten, että henkilö voidaan katsoa Suomessa asuvaksi vuotta pitemmän ulkomailla olon ajan ilman, että asiasta annetaan päätös. Myöskään olosuhteita, joissa kotikunta Suomessa säilyy, ei ole tarkasti määritelty laissa. Suomessa asuvaksi katsotaan kuitenkin Suomen kansalainen, joka on Suomen valtion diplomaattisen tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston palveluksessa tai lähetetyn konsulinviraston palveluksessa tai kehitysyhteistyön asiantuntijana. Suomessa asuvana pidetään myös edellä tarkoitettun henkilön perheenjäsentä.

1.3. Työskentelyperusteinen sosiaaliturva

Suomessa yksinomaan työskentelyperusteista sosiaaliturvaa on työeläkelainsäädäntö, työtapaturma- ja ammattitautivakuutus sekä työttömyysturvalain mukainen ansiosidonnainen työttömyysturva.

1.3.1. Työeläkelainsäädäntö

Työeläkelainsäädännössä vakiintuneen käytännön mukaan eläketurva on järjestettävä Suomessa työskentelevälle henkilölle riippumatta työnantajan ja työntekijän kansallisuudesta ja vakituudesta kotipaikasta.

Vakuuttamisvelvollisuudesta on yksi Suomeen lähetettyjä työntekijöitä koskeva poikkeus; Suomen työeläkelainsäädäntöä ei sovelleta Suomessa tehtyyn työhön, jos

- työ on luonteeltaan tilapäistä (enintään kaksi vuotta kestävä työ) ja
- työnantaja ei ole Suomen kansalainen eikä henkilö, jolla on vakituinen kotipaikka Suomessa, eikä myöskään yhteisö, jonka kotipaikka on Suomessa, ja
- työntekijä ja työnantaja ovat saman ulkomaan kansalaisia eikä työntekijällä ole vakituista kotipaikkaa Suomessa.

Ulkomailla tehtävä työ on TEL 1 c §:n mukaan vakuutettava silloin, kun suomalainen työnantaja lähettää työntekijänsä ulkomaille tekemään työtä samalle työnantajalle. Eläketurvakeskus voi hakemuksesta vapauttaa työnantajan vakuuttamisvelvollisuudesta, jos eläketurva on muutoin, esimerkiksi asemamaassa, järjestetty kokonaisuutena katsoen saman tasoisesti kuin Suomen työeläketurva. Vapautus tulee kyseeseen vasta ulkomailla työskentelyn kestänyt kaksi vuotta. Jos suomalainen työnantaja on lähettänyt työntekijän ulkomaille ulkomaisen emo-, tytär- tai sisaryhtiönsä taikka muun sellaisen yrityksen palvelukseen, jossa suomalaisella työnantajalla on määräysvaltaa, suomalainen työnantaja voi vapaaehtoisesti järjestää työntekijälle TEL:n mukaisen vähimmäiseläketurvan. Työsuhde on tällöin ulkomaiseen yritykseen. Vastaavat säännökset sisältyvät lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijöiden eläkelakiin (1962/134)(LEL) sekä taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijöiden eläkelakiin (1985/662) (TaEL).

Työeläkevakuutuksessa työntekijän asuinmaalla on merkitystä vain silloin, kun Suomessa työskentelevä työntekijä ja hänen työnantajansa ovat saman ulkomaan kansalaisia ja työ on väliaikaista. Jos työntekijä asuu Suomessa, hänet on vakuutettava, muutoin ei.

Sen sijaan eläkkeen määrään työntekijän Suomessa asuminen vaikuttaa, koska työkyvyttömyyseläkkeen ja perhe-eläkkeen tulevan ajan eläkeoikeus on vain, jos työntekijä on asunut Suomessa viisi vuotta. Koska työeläkelainsäädännössä ei ole määritelty Suomessa asumisen käsitettä, siellä noudatetaan lähtökohtaisesti kotikuntalain periaatteita.

Yrittäjien eläkelain (1969/468) ja maatalousyrittäjien eläkelain (1969/467) mukaan yrittäjän vakuuttamisen edellytyksenä on Suomessa asuminen (YEL ja MYEL 1 §). Myös näitä lakeja sovellettaessa ratkaistaan Suomessa asuminen lähtökohtaisesti kotikuntalain periaatteita noudattaen.

Valtion eläkelain (1966/280) mukaan eläkkeeseen oikeuttaa valtion palvelus. Lakia sovelletaan valtion palvelukseen ulkomailla otettujen osalta ainoastaan Suomen kansalaisiin. Suomessa asuvat kuuluvat siis lain piiriin.

Työeläkejärjestelmän eläkkeet maksetaan Suomen kansalaisille rajoituksetta ulkomaille. Suomen kansalaisiin rinnastetaan EU-kansalaiset ja sosiaaliturvasopimusten piiriin kuuluvat ulkomaiden kansalaiset. Muiden henkilöiden osalta eläkkeen maksaminen ulkomaille edellyttää Eläketurvakeskuksen lupaa. Vuoden 2003 alusta lupaa ei kuitenkaan enää tarvita.

1.3.2. Tapaturmavakuutus

Tapaturmavakuutuksessa on vastaavat määräykset vakuuttamisvelvollisuudesta kuin työeläkelaeissakin. Suomessa tehtävä työ on siten pääsääntöisesti vakuutettava. Suomesta ulkomaille lähetetty työntekijä on vakuutettu niin kauan kuin työskentely ulkomailla on katsottava tilapäiseksi. Vakuutusvelvollisuudesta voi vapautua, kun työskentely ulkomailla on kestänyt kaksi vuotta eikä se ole enää luonteeltaan tilapäistä. Toisaalta vapaaehtoinen vakuutus on mahdollinen samoissa tilanteissa kuin TEL:n mukaankin.

1.3.3. Ansiosidonnainen työttömyysturva

Työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa ja ansioon suhteutettua päivärahaa suoritetaan henkilölle, joka Suomessa vakuutettuna ollessaan on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon ollessaan työssä, jossa palkka on työehtosopimuksen mukainen. Palkansaajan työssäoloehto täyttyy kun henkilö on 24 lähinnä edellisen kuukauden aikana ollut 43 kalenteriviikkoa sellaisessa työssä, jossa työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa. Ansioon suhteutetun päivärahan saaminen edellyttää lisäksi, että päivärahaa hakeva henkilö on ollut työttömyyskassan jäsenenä vähintään kymmenen lähinnä edellistä kuukautta ennen työttömyyden alkamista. Myös yrittäjälle voidaan tietyin edellytyksin maksaa ansiosidonnaista päivärahaa.

Työssäoloehtoon voidaan lukea myös ulkomailla kertynyt työskentely, jos henkilö on työskennellyt ulkomailla lähetettynä työntekijänä ja on ollut sen vuoksi soveltamisalain mukaan Suomessa vakuutettu. Työskentelyä muuna kuin lähetettynä työntekijänä ei sen sijaan voida hyväksyä työssäoloehtoon, vaikka henkilö olisi ollut Suomessa vakuutettu tilapäisen ulkomailla oleskelun ajan. Vaikka ulkomailla työskentelevä muu kuin lähetetty työntekijä maksaisi ulkomaan työskentelynsä ajalta työttömyyskassansa jäsenmaksun, ei hänelle synny oikeutta ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, jos työssäoloehto ei täyty.

Peruspäivärahaa tai ansioon suhteutettua päivärahaa ei makseta ulkomailla oleskelun ajalta, koska ulkomailla oleskeleva henkilö ei ole Suomen työmarkkinoiden käytettävissä siten kuin työttömyysturvalain 5 §:ssä edellytetään. Vähintään neljän viikon ajan työttömänä työnhakijana Suomessa ollut voi kuitenkin lähteä toiseen EU- tai ETA-maahan työnhakuun ja saada Suomesta työttömyysturvaa työnhakumaahan enintään kolmen kuukauden ajaksi.

1.3.4. Työterveyshuolto

Työnantaja on velvollinen järjestämään kustannuksellaan palveluksessaan oleville työntekijöille työterveyshuollon. Ulkomailla olevilla mutta Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvilla työntekijöillä on oikeus työterveyshuoltoon ja heidän työnantajallaan oikeus korvaukseen järjestämästään työterveyshuollosta. Lisäksi Suomeen työhön tulevilla työntekijöillä on oikeus työterveyshuoltoon ja heidän työnantajallaan on oikeus korvaukseen järjestämästään työterveyshuollosta, jos työntekijä ei kuulu sosiaaliturvan piiriin.

Yrittäjä ja muu omaa työtään tekevä voi halutessaan järjestää itselleen työterveyshuollon, mutta laki ei häntä siihen velvoita. Kansaneläkelaitos korvaa työnantajalle ja yrittäjälle tai muulle omaa työtään tekeväälle työterveyshuollosta aiheutuneet tarpeelliset ja kohtuulliset kustannukset sairausvakuutuslain nojalla. Työterveyshuollon tavoitteena on: 1) terveellinen ja turvallinen työympäristö, 2) hyvin toimiva työyhteisö, 3) työhön liittyvien sairauksien ehkäisy sekä 4) työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen.

Työterveyshuollon järjestämisestä on säädetty työterveyshuoltolaissa. Lakia sovelletaan työhön, jossa työnantaja on velvollinen noudattamaan työturvallisuuslakia. Ennen kuin työnantaja ratkaisee työterveyshuollon ja mahdollisten muiden terveydenhoitopalvelujen aloittamisen, muuttamisen tai työterveyshuollon järjestämiseen olennaisesti vaikuttavan muun asian, on asia käsiteltävä työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa (131/1973) tarkoitetussa työsuojelutoimikunnassa tai muussa sen korvaavassa yhteistoimintamenettelyssä tai, jollei työsuojelutoimikuntaa tai sen korvaavaa yhteistoimintamenettelyä ole, yhdessä työsuojeluvaltuutetun kanssa. Jollei työpaikalle ole valittu työsuojeluvaltuutettua, asiat käsitellään mahdollisuuksien mukaan yhdessä henkilöstön kanssa. Työnantajan työterveyshuollon järjestämisvelvollisuuden toteutumista valvoo työsuojeluviranomainen. Työterveyshuollon piiriin kuuluvat kaikki työntekijät työpaikan koosta, sijainnista tai toimialasta riippumatta.

Työnantaja voi sopia työterveyshuoltopalvelujen hankkimisesta kunnallisesta terveyskeskuksesta tai muusta työterveyshuoltopalvelujen tuottamiseen oikeutetusta toimiyksiköstä (esimerkiksi lääkärikeskuksesta) tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivalta työterveyshuollon ammattihenkilöltä. Työnantajalla on myös mahdollisuus tuottaa työterveyshuoltopalvelut itse omalla tai työnantajien yhteisellä työterveysasemalla. Työnantaja voi työterveyshuoltopalvelujen lisäksi järjestää työntekijöilleen kustannuksellaan myös sairaanhoitoa.

Kunnallisilla terveyskeskuksilla on kansanterveyslain 14 §:n perusteella velvollisuus tuottaa kunnan alueella sijaitsevista työ- ja toimipaikoissa työskenteleville työntekijöille työnantajan järjestettäväksi työterveyshuoltolaissa tai muissa säädöksissä säädettyjä ja niiden nojalla määrättyjä työterveyshuoltopalveluita. Yksityisessä terveydenhuollossa työterveyshuoltopalveluiden tuottajina toimivia lääkärikeskuksia ja työnantajien ylläpi-

tämiä työterveysasemia koskevat, palveluiden tuottamiseen liittyvät säädökset, kuten toimilupaa koskevat, ovat laissa yksityisestä terveydenhuollosta.

Työnantajalle suoritetaan sairausvakuutuslain nojalla korvausta tarpeellisista ja kohtuullisista, hyvän työterveyshuoltokäytännön periaatteiden mukaisen työterveyshuollon ja sairaanhoidon kustannuksista. Työterveyshuollon kustannukset jaetaan kahteen korvausluokkaan. Korvausluokkaan I kuuluvat ehkäisevän toiminnan ja työntekijöiden työkykyä ylläpitävän toiminnan kustannukset. Korvausluokkaan II kuuluvat yleislääkäritasaisen sairaanhoidon ja muun terveydenhuollon kustannukset. Erikoislääkärin ja hänen tarvitsemiensa tutkimusten kustannukset korvataan ainoastaan silloin, kun työterveyslääkäri on pyytänyt erikoislääkärinä arvioimaan työntekijän hoitomahdollisuuksia tai työkykyä.¹

1.4. Vapaaehtoinen vakuuttaminen

Aina henkilö ei ole oikeutettu soveltamisalain mukaiseen sosiaaliturvaan. Sekä Suomeen tulevilla että ulkomaille muuttavilla henkilöillä saattaisi olla tarvetta järjestää sosiaaliturva liittymällä järjestelmään vapaaehtoisesti.

Pakollisen vakuutuksen ohella sosiaalivakuutukseen kuuluu myös vapaaehtoisia lisävakuutuksia, joiden tarkoituksena on täydentää pakollisen vakuutuksen antamaa turvaa. Merkittävä osa täydentävistä lisävakuutuksista hoidetaan sairauskassoissa, eläkekassoissa, eläkesäätiöissä ja työttömyyskassoissa. Vapaaehtoisia vakuutuksia on sekä yksityisiä että lakisääteisiä. Vapaaehtoisia henkilövakuutuksia ovat muun muassa tapaturmavakuutus, henkivakuutus ja eläkevakuutus. Vapaaehtoisia lisäeläkkeitä myöntävät edellä mainittujen kassojen ja säätiöiden lisäksi yksityiset vakuutusyhtiöt.

1.5. Kansalaisuus- ja ulkomaalaislainsäädäntö

Maassa asumista ja maahanmuutto-oikeutta sääntelevillä säädöksillä on suuri merkitys asumiseen perustuvan sosiaaliturvajärjestelmän kannalta. Tähän liittyy olennaisesti myös kansalaisuuslainsäädäntö.

1.5.1. Suomen kansalaisuus

Suomen lainsäädännön mukaan sosiaaliset edut on pääsääntöisesti kytketty Suomessa asumiseen eikä Suomen kansalaisuuteen. Sosiaaliturvaan oikeutettuja ovat lainsäädännössä määritellyin tavoin Suomessa asuvat tai Suomessa asuviksi katsottavat henkilöt Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräämissä rajoissa.

Suomen kansalaisuudella on kuitenkin myös tässä järjestelmässä tärkeä merkitys. Ainoastaan Suomen kansalaisella on ehdoton maahantulo-oikeus ja sitä kautta mahdollisuus päästä myös asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, mikäli lainsäädännön muut edellytykset täyttyvät. Suomen perustuslain (731/1999) 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus vapaasti liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella Suomessa säädetään lailla. Lisäksi perustuslaissa sää-

¹ Lähde: Työterveyshuoltolaki (1383/2001) ja Kansaneläkelaitoksen internet-sivut.

detään eräistä rajoituksista ulkomaalaisen karkotus-, luovutus- tai palauttamistapauksissa.

Eräissä soveltamisalain säännöksissä Suomen kansalaisuus asetetaan lisäksi suoraan säännösten soveltamisen erääksi edellytykseksi (5 §: ulkomailla työskentelevän Suomen kansalaisen asema eräiden palvelussuhteiden osalta) tai muutoin viitataan henkilön kansalaisuuteen (10 §: eräiden edustustojen henkilökunta ja 11 §: pakolaisten ja valtiottomien henkilöiden rinnastaminen Suomen kansalaisiin). Myös erityislainsäädännössä on Suomen kansalaisuutta koskevia säännöksiä (esimerkiksi kansaneläkelain 23 §).

Suomen perustuslain 5 §:n mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksesta tai hakemuksesta. Suomen kansalaisuuden saamista, säilymistä ja siitä vapautumista koskevat keskeiset säännökset sisältyvät voimassa olevaan kansalaisuuslakiin (401/1968 muutoksineen) ja asetukseen (699/1985 muutoksineen).

1.5.2. Ulkomaalaislaki ja -asetus

Ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan ulkomaalaislakia (378/1991) ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä sekä Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Ulkomaalaislainsäädäntöä koskeva kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä.

Ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen (UlkL 1 §, KansL 2 §). Ulkomaalaisella on maahan saapuessaan oltava viisumi tai oleskelulupa, jollei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu (UlkL 8 § 1 mom.).

Viisumilla tarkoitetaan ulkomaalaiselle myönnettävää lupaa saapua maahan ja oleskella maassa matkailu- tai muussa lyhytaikaisessa tarkoituksessa (enintään 3 kk).

Oleskeluluvalla puolestaan tarkoitetaan ulkomaalaiselle muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää lupaa toistuvasti saapua maahan ja oleskella täällä. Oleskeluluvan voimassa olo edellyttää, että ulkomaalaisen passi tai muu matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupia ovat määräaikainen ja pysyvä oleskelulupa. Määräaikaiset luvat jakaantuvat pysyväisluonteisiin ja tilapäisiin lupiin. Luvat ilmaistaan kirjain-numeroyhdistelminä (ns. statusmerkinnät).

Työluvalla tarkoitetaan lupaa tehdä Suomessa ansiotyötä. Ulkomaalaisella, joka aikoo Suomessa ryhtyä ansiotyöhön, on oltava oleskelulupa paitsi ulkomaalaislain 25 §:n mukaisissa tapauksissa.

Pohjoismaiden kansalaiset saavat oleskella toisessa Pohjoismaassa ilman oleskelulupaa ja tehdä siellä työtä ilman työlupaa (UlkL 10 §). Myös EU/ETA-valtion ja Sveitsin kansalaisia koskevat erityissäännökset. Oleskelulupaa ei tarvita enintään kolme kuukautta kestävästä maassa oleskelusta ajalta. Työnhakijana oleva Euroopan talousalueen valtion tai Sveitsin kansalainen saa oleskella tämän jälkeenkin kohtuullisen ajan maassa ilman

oleskelulupaa, jos hän edelleen on työhaussa ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä (UlkL 8 a §).²

Myös taloudellisesti ei-aktiiviset EU/ETA-valtioiden tai Sveitsin kansalaiset voivat saada oleskeluluvan Suomeen. Edellytyksenä on, että henkilöllä on tuloja ja varoja niin, ettei hänen tarvitse oleskeluaikanaan turvautua Suomen sosiaaliturvaan. On huomattava, että viimeksi mainittua edellytystä ei sen sijaan voida asettaa itse maahantulon edellytykseksi. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun *C-68/89 komissio vs. Alankomaat* mukaan jäsenvaltioiden rajavartiolaitoksen eivätkä voi maahantulon edellytyksenä vaatia toisen jäsenvaltion kansalaista esittämään selvitystä maassa oleskeluunsa käytettävissä olevista varoista.

EU/ETA-oleskelulupakortti haetaan maahantulon jälkeen oleskelupaikkakunnan poliisilta. Oleskelulupa myönnetään yleensä viideksi vuodeksi, ellei oleskelu ole tarkoitettu vuotta lyhyemmäksi (UlkL 16 § 4 mom.). Jo myönnetty oleskelulupa voidaan evätä tai peruuttaa, mikäli henkilön toimeentulo ei ole turvattu. Viime kädessä tilanne voi johtaa myös käännätykseen/karkotuspäätökseen. Väärien tietojen antaminen tuloista tai varallisuudesta hakemusvaiheessa voi myös olla peruste peruuttaa oleskelulupakortti. ETA-kansalaisen kohdalla oleskelun rajoittamista koskevassa päätöksenteossa korostuu tapauskohtainen harkinta. EY-tuomioistuintapauksissa on korostettu muun muassa suhteellisuusperiaatetta tässä suhteessa (*C-184/99, Grzelcyk, C-413/99 Baumbast ja R*)³

Ulkomaalaislain 22 §:n mukaan oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta, on ilmoittanut muuttavansa pois maasta tai on oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi

² Yhteisöjen tuomioistuin totesi tapauksessa asia *C-292/89, Antonissen*, että EU:n jäsenvaltion kansalainen, joka on saapunut toiseen jäsenvaltioon työnhakijana, voidaan sikkäläisen kansallisen lainsäädännön perusteella määrätä poistumaan valtion alueelta, mikäli hän ei kuuden kuukauden kuluessa maahantulosta löytänyt työtä. Mikäli työnhakija kuitenkin esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työn etsimistä ja siitä, että hänellä on todelliset mahdollisuudet työllistää itsensä, häntä ei voida velvoittaa poistumaan maasta.

³ *C-184/99 Grzelcyk* asiassa oli kyse tapauksesta, jossa Ranskan kansalainen oli muuttanut Belgiaan asumaan ja aloittanut siellä opinnot. Hän rahoitti kolmen ensimmäisen vuoden aikana opintonsa muun muassa työskentelemällä opintojen ohessa. Belgian valtion mukaan hänellä ei olisi oikeutta etuuteen, koska hän oli opiskelija. EY-tuomioistuin on aikaisemmin ratkaisussaan 249/83 *Hoeckx* todennut, että belgialainen vähimmäisetuus on asetuksen 1612/68 mukainen etuus, johon on oikeus asetuksen 1612/68 mukaisella työntekijällä. EY-tuomioistuin ei kuitenkaan *Grzelcyk* tapauksessa ottanut kantaa siihen, oliko ao. henkilö työntekijä asetuksen 1612/68 merkityksessä vai ei, koska kansallinen tuomioistuin ei sitä ollut ennakkoratkaisupyyntönsä kysynyt. EY-tuomioistuin totesi, että opiskelijalla, joka on Belgian kansalainen muttei asetuksen 1612/68 tarkoittama työntekijä, on oikeus vähimmäisetuuteen. EY-tuomioistuin totesi, että tällainen syrjintä on pääosin kiellettyä perustamissopimuksen soveltamisalalla sen 6 artiklan (nykyisen 12 artiklan) nojalla. Tässä tapauksessa 6 artiklaa (nykyistä 12 artiklaa) tulkittiin yhdessä perustamissopimuksen unionin kansalaisuutta koskevien määräysten kanssa, sen soveltamisalan arvioimiseksi. Tuomioistuin totesi, että Unionin kansalaisuus on perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista määräyksistä nimenomaisesti muuta johdu. Vaikka EY-tuomioistuin oli 197/86 *Brown* tapauksessa todennut, että opiskelijoille elatusta ja koulutusta varten myönnetty tuki ei kuulu EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan, totesi EY-tuomioistuin *Grzelcyk* asiassa, että *Brown* tapauksen jälkeen on Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella lisätty EY:n perustamissopimuksen unionin kansalaisuus ja lisätty sen kolmannen osan VIII osastoon 3 luku, joka koskee muun muassa koulutusta ja ammatillista koulutusta. Tuomioistuin jatkoi, että perustamissopimuksen tällä tavoin muutetun sanamuodon perusteella ei voida katsoa, että opiskelijoita, jotka ovat unionin kansalaisia ja jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon suorittaakseen siellä opintoja olisi evätty perustamissopimuksella unionin kansalaisille myönnettyjä oikeuksia.

vuotta maan ulkopuolella.⁴ Ulkomaalaisvirasto voi hakemuksesta päättää, että oleskelulupa ei viimeksi mainitussa tapauksessa raukea. Käytännössä saattaa syntyä tilanteita, että henkilöllä on vielä voimassa oleva oleskelulupa, mutta hän ei kuulu enää sen enempää soveltamisalalain kuin kotikuntalainkaan piiriin.

1.5.3. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

Lakia sovelletaan Suomeen muuttaneeseen henkilöön, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa (KotouttamisL 3 §). *Maahanmuuttajalla*, joka ilmoittautuu työtömäksi työnhakijaksi tai hakee toimeentulotukea on lain mukaan oikeus yksilölliseen, henkilökohtaiseen yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa laadittavaan kotouttamissuunnitelmaan. Kotouttamissuunnitelman aikaisen toimeentulon turvaamiseksi maahanmuuttajalle voidaan maksaa kotoutumistukea. Maahanmuuttajalla on näihin oikeus enintään kolme vuotta ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluu Suomessa ulkomaalaislain 30 §:n perusteella *turvapaikkaa hakenut* henkilö, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hänen maasta poistamistaan koskeva asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu tai pantu täytäntöön. Saman lain 34 d §:n mukaista *tilapäistä suojelua Suomessa saava henkilö* kuuluu tilapäistä suojelua saavien vastaanoton piiriin, kunnes hänelle on myönnetty pysyväisluonteinen oleskelulupa tai hänen maasta poistamistaan koskeva asia on ratkaistu ja päätös pantu täytäntöön. Tilapäistä suojelua saavien vastaanoton piiriin kuuluu tilapäistä suojelua Suomessa saava henkilö maahantulosta lukien, kunnes hänelle on myönnetty pysyväisluonteinen oleskelulupa tai hänen maasta poistamista koskeva asiansa on ratkaistu ja päätös pantu täytäntöön.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottona ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottona järjestetään muun muassa toimeentulotuki ja välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tilapäistä suojelua saavalla henkilöllä on edellä mainitun lisäksi oikeus terveydenhuollon palveluihin yhtäläisin perustein kuin henkilöllä, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Palvelujen järjestämisestä vastaa vastaanottokeskus. Turvapaikanhakijalle ja tilapäistä suojelua saavalle henkilölle voidaan myöntää toimeentulotukea toimeentulotuesta annetun lain mukaan.

Laissa säädellään myös kotoutumista edistävään toimenpiteeseen ja vastaanottokeskuksen järjestämiin toimenpiteisiin osallistuvan vakuutusturva samojen perusteiden mukaan kuin tapaturmavakuutuslaissa säädetään eräiltä osin työtaturmasta.

Laissa on lisäksi erityissäännökset *pakolaisten* kustannusten korvaamisesta sopimisesta ja heidän kuntaan osoittamisestaan. Vastaavia säännöksiä sovelletaan myös ulkomaalaiseseen, joka on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella (UlkL 31 §) tai painavasta humanitaarisesta syystä (UlkL 18 § 4 kohta), joka on hakenut turvapaikkaa tai saanut tilapäistä suojelua Suomessa ja saanut tämän jälkeen pysyväisluonteisen oleskeluluvan ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella.

⁴ Käytännössä ulkomaalainen ei aina ilmoita maasta muutostaan ja hänellä saattaa näin ollen olla vuosikausia pysyvä oleskelulupa Suomeen, vaikka hän ei tosiasiallisesti asu täällä. Lupa kuitenkin raukeaa tällöin suoraan lain nojalla tietyn ajan kuluttua.

II EUROOPAN YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ

Soveltamisalalaki ja kotikuntalaki ovat Suomen kansallista lainsäädäntöä, jota sovelletaan yleisesti päätettäessä Suomen ja toisen valtion välillä liikkuvan henkilön oikeudesta suomalaiseseen sosiaaliturvaan. Kansallisen lainsäädännön sovellettavuuden voi kuitenkin estää Suomen ja toisen valtion välisiä sosiaaliturvasuhteita koskeva säännöstö. Tällaisia Suomea sitovia kansainvälisiä säädöksiä ovat ensi sijassa EY:n sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö sekä Suomen solmimat kahdenväliset sosiaaliturvasopimukset. Suomi on lisäksi sitoutunut noudattamaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteita yhteisön lainsäädännön yleisinä oikeusperiaatteina.

EU:n perustamissopimukset ja EY:n lainsäädäntö syrjäyttävät aina niiden kanssa päällekkäisiä määräyksiä sisältävät kansalliset säädökset. Sosiaaliturvaa koskevasta EY-lainsäädännöstä merkitystä on lähinnä neuvoston asetuksella 1408/71 sekä toimeenpanoasetuksella 574/72. Asetuksia sovelletaan jäsenvaltioiden välillä liikkuviin EU- ja Euroopan talousalueen (ETA) kansalaisiin (jäljempänä EU-kansalaisiin).

Suomen solmimat kahdenväliset sosiaaliturvasopimukset on saatettu voimaan lailla, joten sopimukset syrjäyttävät aina niiden kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lainsäädännön. Suomi on solminut kahdenvälisen sosiaaliturvasopimuksen seuraavien EU-maiden kanssa: Espanja, Yhdistynyt Kuningaskunta, Itävalta, Kreikka, Luxemburg ja Saksa. Lisäksi Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä sovelletaan pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta. Näitä sopimuksia sovelletaan yleensä vain henkilöihin, jotka eivät kuulu EY:n sosiaaliturva-asetusten soveltamisalaan ja Suomen ja sopimusosapuolena olevan toisen EU-maan välillä liikkuviin henkilöihin, jotka eivät ole EU-kansalaisia. Lisäksi Suomella on kahdenväliset sopimukset seuraavien maiden kanssa: Yhdysvallat, Kanada, Quebec (Kanada), Sveitsi, Viro, Latvia, Liettua ja Israel. Suomi on solminut Australian ja Unkarin kanssa sopimukset, jotka koskevat tilapäisen oleskelun aikana annettavaa sairaanhoitoa. Lisäksi Suomi käy neuvotteluja Chilen, Puolan ja Australian kanssa kahdenvälisistä sosiaaliturvasopimuksista.

1. Perustamissopimukset

1.1. Sosiaaliturvan kannalta keskeiset artiklat

1.1.1. Sosiaalisen suojelun korkea taso (2 artikla)

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklan mukaan Euroopan yhteisön päämääränä on edistää työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa ja taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.⁵ Samankaltainen tavoite on kirjoitettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklaan, jossa asetetaan unionin tavoitteeksi

⁵ EY 2 Artikla: "Yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella ja talous- ja rahaliiton perustamisella sekä 3 ja 4 artiklassa tarkoitetun yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää [...] työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa [...] taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä."

edistää taloudellista ja sosiaalista edistystä sekä työllisyyden korkeaa tasoa ja saavuttaa tasapainoinen ja kestävä kehitys luomalla alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja, lujittamalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä perustamalla talous- ja rahaliiton.

1.1.2. Kansanterveys (152 artikla)

Perustamissopimuksen 152 artiklassa säädetään yhteisön toiminnasta kansanterveyden alalla. Artiklan mukaan yhteisön toiminta täydentää kansallista politiikkaa ja suuntautuu kansanterveyden parantamiseen, ihmisten sairauksien ja tautien ehkäisemiseen sekä ihmisten terveyttä vaarantavien tekijöiden torjuntaan. Yhteisön toiminta käsittää lisäksi laajalle levinneiden vaarallisten sairauksien torjunnan edistämällä niiden syiden, leviämisen ja ehkäisemisen tutkimusta sekä terveysvalistusta ja kasvatusta.

Terveyspolitiikka ei ole alun perin ollut yhteisön toimintaa. Kansanterveyttä määrittelevä artikla otettiin perustamissopimukseen vasta Maastrichtin sopimuksessa ja toimivaltaa laajennettiin Amsterdamin sopimuksella. Yhteisösopimuksen 152 artiklan 1 kohdassa todetaan, että kaikkien yhteisön ja sen poliitikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Yhteisön kansanterveystoimet ovat jäsenvaltioiden toimia täydentäviä eikä 152 artiklan nojalla voida antaa harmonisoivia säädöksiä lukuun ottamatta kahta poikkeusta: 1) ihmisestä peräisin olevat elimet, aineet ja veri, 2) tietyt eläinlääkintä- ja kasvinsuojelutoimenpiteet. 152 artiklan 5 kohdan mukaan yhteisön toiminnassa kansanterveyden alalla otetaan täysimääräisesti huomioon jäsenvaltioiden terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen liittyvät velvollisuudet. Tämän artiklan sekä EY-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on katsottu, ettei yhteisön oikeus vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään (muun muassa terveydenhuolto).

Amsterdamin sopimuksen on katsottu laajentaneen merkittävästi unionin mahdollisuuksia vaikuttaa työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan sekä kansanterveyteen liittyviin kysymyksiin. Amsterdamin sopimuksen XI lukuun sisällytettiin Maastrichtin sopimuksen sosiaalipöytäkirjan määräykset. Luku muodostaa ensimmäistä kertaa selkeän juridisen perustan EU:n sosiaalipolitiikalle. Sopimukseen sisällytettiin myös työllisyyttä koskeva VIII luku; tavoitteeksi asetettiin jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan yhteensovittamisen edistäminen kehittämällä yhteensovitettu työllisyysstrategia (3 artiklan 1. kohdan j-alakohta).

1.1.3. Tasa-arvo (3 artiklan 2 kohta)

Amsterdamin sopimuksella on ollut tärkeä rooli myös tasa-arvopolitiikan edistämisessä, sillä se sisältää niin sanotun *mainstreaming*-periaatteen, kuten 3 artiklan 2. kohdassa todetaan:

Toteuttaessaan tässä artiklassa tarkoitettua toimintaa yhteisö pyrkii poistamaan eriarvoisuutta miesten ja naisten välillä sekä edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa.

Tällä tarkoitetaan sitä, että tasa-arvon on oltava mukana kaikissa EU:n toimissa. Amsterdamin sopimuksen 13 artiklan nojalla on ryhdytty toimenpiteisiin myös rasismien torjumiseksi ja vuonna 2000 tuon artiklan nojalla annettiin kaksi uutta direktiiviä: 1) direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen koh-

telun periaatteen täytäntöönpanosta ja 2) direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista. Lisäksi samalla perustettiin vuosiksi 2001-2006 syrjinnän torjumista koskeva toimintaohjelma.⁶

1.2. EU-kansalaisuus ja EU- ja ETA-kansalaiselle kuuluva liikkumis- ja oleskeluoikeus (17 ja 18 artiklat)

Unionin kansalaisuus määritellään EY:n perustamissopimuksen 17 artiklassa.

1. *Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta*
2. *Unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet.*

Unionisopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä jäsenvaltiot hyväksyivät erillisen julistuksen, jossa korostetaan jäsenvaltioiden oikeutta ratkaista itse oman kansallisen lainsäädäntönsä perusteella, ketkä ovat sen kansalaisia EY:n perustamissopimuksen tarkoittamalla tavalla. Jäsenvaltiot voivat erikseen ilmoittaa yhteisöille, keitä tulee pitää sen kansalaisina yhteisön oikeuden merkityksessä.

Unionin kansalaisuuteen perustuvat oikeudet on lueteltu EY:n perustamissopimuksen 18 - 21 artikloissa. Näistä oikeuksista erityisen tärkeä sosiaaliturvan kannalta on artikkelissa 18 mainittu liikkumis- ja oleskeluoikeus.

1. *Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetystä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.*
2. *Neuvosto voi antaa säännöksiä 1 kohdassa tarkoitettujen oikeuksien käyttämisen helpottamiseksi; jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, neuvosto tekee ratkaisunsa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Neuvosto tekee ratkaisuna kaikissa tässä tarkoitetuissa menettelyissä yksimielisesti.*

Maastrichtin sopimuksen jälkeen on käyty vilkas keskustelu siitä, onko unionin kansalaisuuteen perustuvalla oleskeluoikeudella itsenäistä merkitystä, joka laajentaa EU-kansalaisten liikkumisvapautta. Toistaiseksi oikeuskäytännössä on pidetty voimassa EY 18.2 artiklan tarkoittamat rajoitukset (C-356/99 Kaba ja C-378/97 Wijsenbeek). Aivan äskettäin on EY-tuomioistuimien tapauksessa C-413/99 (Baumbast ja R) katsonut, että Euroopan unionin kansalainen, jolla ei enää ole oleskeluoikeutta jäsenvaltiossa siirtotyöläisenä, voi saada siellä oleskeluoikeuden unionin kansalaisena suoraan EY 18.1 artiklan perusteella. Tämän oikeuden käyttämistä sääntelevät kuitenkin tässä määräyksessä tarkoitetut ehdot ja rajoitukset. Toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten on kuitenkin valvottava, että näitä rajoituksia ja ehtoja sovelletaan yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

ETA-sopimus tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994. ETA-sopimuksella perustamissopimuksen mukainen liikkumisvapaus on laajennettu koskemaan myös Islannin, Liechtensteinin ja Norjan kansalaisia. EY ja sen jäsenvaltiot ovat lisäksi solmineet erillisen sopimuksen Sveitsin valaliiton kanssa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, joka tuli

⁶ Liisa Nieminen, EU:n perustuslaki ja Euroopan sosiaalinen malli, Suomen Akatemia.

voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2002. Vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä sovelletaan ETA-valtioiden kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä, sen sijaan ne eivät koske ETA-alueella asuvia kolmansien maiden kansalaisia.

1.3. Yhdenvertainen kohtelu ja syrjinnän kieltö (12 artikla)

Euroopan yhteisön perustamissopimukseen sisältyvä yhdenvertaisen kohtelun periaate on esitetty yleisessä muodossa EY 12 artiklassa, joka kieltää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän.

Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista.

Neuvosto voi 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen toteuttaa sääntelyn tällaisen syrjinnän kieltämiseksi.

EU-kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaate on olennainen osa sosiaaliturvaetuksia koskevaa kansallista sääntelyä. Yhdenvertaisen kohtelun periaate tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että EU-kansalaisella, joka on vakuutettu jonkin EU-jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännössä, on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin sen valtion kansalaisilla. Jäsenvaltiot eivät siten voi kieltäytyä myöntämästä sosiaaliturvaetuksia kansalaisuuden perusteella. Yhdenvertaisen kohtelun periaate kieltää sekä välittömän että välillisen syrjinnän. Välittömästä syrjinnästä on kyse silloin, kun sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti sekä kansalaisiin että ulkomaalaisiin, mutta samalla asetetaan ulkomaalaiset eriarvoiseen asemaan esimerkiksi vaatimalla tiukempien ehtojen täyttämistä ennen etuuksien myöntämistä.

Yhteisölainsäädäntöön sisältyvät sosiaaliturvaa koskevat järjestelyt myös antavat EU-kansalaisille, jotka ovat vakuutettuja jäsenvaltiossa, yhtäläisen oikeuden sen valtion kansalaisten kanssa äänestää vaaleissa, joissa valitaan edustajia sosiaaliturvasta päättäviin virastoihin ja laitoksiin tai osallistua heidän nimittämiseensä. Kansallisesta lainsäädännöstä kuitenkin riippuu, onko siinä annettu muillekin kuin kansalaisille oikeus asettua ehdolle vaaleissa.

Yhdenvertaisen kohtelun periaate sisältyy myös yhteisösopimuksen 43 artiklaan, jossa säädetään sijoittautumisoikeudesta ja joka on keskeinen erityisesti yrittäjien intressien kannalta. Artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapaata sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle, ja jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

Periaate sisältyy myös asetuksiin 1408/71 ja 1612/68. Asetus 1612/68 koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella. Näitä asetuksia tarkastellaan kohdissa 3.1. ja 3.2.

1.4. Tavaroiden vapaa liikkuvuus (23 artikla)

Tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta säädetään yhteisösopimuksen 23 artiklassa. Tavaroiden vapaa liikkuvuus on tulliliiton perusperiaate. Tulliliitto käsittää kaiken tavaro-

den kaupan ja kieltää jäsenvaltioiden väliset vienti- ja tuontitullit sekä vaikutuksiltaan vastaavat maksut. Tulliliiton puitteissa toteutetaan myös yhteinen tullitariffi suhteessa kolmansiin maihin.

1.5. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus (39 ja 42 artiklat)

Yhteisön alueella liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan koordinaation kannalta keskeisiä perustamissopimuksen artikloja ovat 39 ja 42 artiklat. EY 39 artiklassa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä. Siinä säädetään seuraavasti:

1. *Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä.*
2. *Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan*
3. *Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden:*
 - a) *hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;*
 - b) *liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella;*
 - c) *oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti;*
 - d) *työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa soveltamisasetuksissa säädetyin edellytyksin.*
4. *Tämän artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita.*

Euroopan talousaluetta koskevan (ETA) sopimuksen 28 artikla vastaa yhteisösopimuksen 39 artiklaa.

Yhteisösopimuksen 42 artiklassa puolestaan määrätään sellaisista sosiaaliturvan alan toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että:

- a) *kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen;*
- b) *etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville.*

Neuvosto tekee ratkaisunsa EY 42 artiklaan liittyvissä asioissa yksimielisesti noudattaen EY 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä. EY 42 artikla on neuvoston asetuksen 1408/71 oikeudellinen perusta. EY-tuomioistuin on tulkinnut EY 42 artiklaa siten, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta tulee *edistää*. Tästä seuraa, että EY-tuomioistuin tulkitsee myös asetuksen 1408/71 säännöksiä tämän tavoitteen mukaisesti.⁷

1.6. Sijoittautumisoikeus (43 artikla)

Yhteisösopimuksen 43 artiklassa määrätään **sijoittautumisoikeudesta**. Siinä kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle sekä rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenval-

⁷ Pennings Frans, *Introduction to European Social Security Law*, Third Edition, 2001, ss. 20-21.

tion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä. EY 43 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi oikeudesta harjoittaa ammattia seuraavasti:

Jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 48 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.

1.7. Palvelujen tarjoamisen vapaus (49 artikla)

Yhteisösopimuksen 49 artiklassa puolestaan säädetään **vapaudesta tarjota palveluja** yhteisön alueella. Siinä kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä. Vapaus tarjota palveluja voidaan ulottaa koskemaan myös sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, mutta jotka ovat sijoittautuneet yhteisöön.

EY 56 artiklassa määrätään **pääomaliikkeiden ja maksujen vapaudesta** jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Kaikki pääomaliikkeitä ja maksuja koskevat rajoitukset ovat kiellettyjä.

2. Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionin perusoikeuskirja allekirjoitettiin Eurooppa-neuvoston 7.12.2000 pidetyssä kokouksessa Nizzassa. Perusoikeuskirjassa on koottu yhteen EU-kansalaisten ja muiden unionin alueella asuvien henkilöiden kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Oikeudet on jaettu kuuteen lukuun seuraavasti: I Ihmisarvo, II Vapaudet, III Tasa-arvo, IV Yhteisvastuu, V Kansalaisten oikeudet ja VI Lainkäyttö. Perusoikeuskirja ei ole oikeudellisesti sitova asiakirja eikä se myöskään vaikuta yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiin toimivaltakysymyksiin. Perusoikeuskirjalla on kuitenkin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkintaa ohjaavaa vaikutusta: elokuussa 2002 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntörekisterissä oli 21 oikeustapausta, jossa on viitattu perusoikeuskirjaan. Vielä ei tiedetä sisällytetäänkö perusoikeuskirja Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen.

Sosiaalipolitiikan kannalta keskeiset perusoikeussäännökset sisältyvät perusoikeuskirjan IV lukuun. Luvun 27-33 artikloissa määrätään työntekijöiden oikeuksista, 34 artiklassa sosiaaliturvasta ja sosiaalituista ja 35 artiklassa terveyden suojelusta. Perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohdassa määrätään oikeudesta sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin seuraavasti:

Unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta.

Perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohdassa määrätään siis oikeudesta sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin. Artikla ei kuitenkaan perusta subjektiivisia oikeuksia, joihin yksilö voisi välittömästi vedota, vaan pikemminkin se perustaa periaatteita, jotka voi-

daan saattaa voimaan yhteisöä tai kansallisia viranomaisia vastaan niiden käyttäessä lainsäädäntö- tai toimeenpanovaltaa. Myös viittaus sosiaalipalveluihin koskee ainoastaan niitä tapauksia, joissa palveluja on otettu käyttöön jäsenvaltioissa. Säännöksen tarkoituksena ei ole velvoittaa ottamaan palveluja käyttöön kaikissa jäsenvaltioissa.⁸

Euroopan unionin sosiaalisissa oikeuksissa on pääsääntöisesti keskitytty työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksiin. Perusoikeuskirjassa turvataan oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaaliin etuihin laajemmalle väestöryhmälle, muillekin kuin unionin kansalaisille, asuinpaikan perusteella. Perusoikeuskirjan 34 artiklan 2 kohdan mukaan

jokaisella, jolla on asuinpaikka unionissa ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaaliin etuihin yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Peruskirjan säännöksen voidaan tulkita velvoittavan unionin ja jäsenvaltiot huolehtimaan tämän oikeuden toteuttamisesta lainsäädäntötoimin.⁹

Perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohdassa määrätään sosiaalituesta seuraavasti:

Yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden sosiaalitukeen ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja, yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta.

Perusoikeuskirjan 35 artiklassa määrätään terveydenhoidosta. Sen mukaan

jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja lääkinnällistä hoitoa kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.

Artikla velvoittaa siis sekä unionia että jäsenvaltioita toimivaltansa puitteissa huolehtimaan siitä, että hoitoa on tarjolla ja että se on jokaisen taloudellisesti ja alueellisesti saatavilla. Säännöksen on tulkittu kattavan sekä lääkärin antaman hoidon että myös sairaalahoidon. Viittaus kansalliseen lainsäädäntöön ja käytäntöihin tarkoittaa sitä, että hoidon sisältö ja laajuus sekä sen saamisen ehdot voidaan määritellä kansallisesti.¹⁰

Perusoikeuskirjan luvussa III säädetään tasa-arvosta. Luku sisältää yleisen syrjintäkiellon (21 artikla) ja miesten ja naisten välistä tasa-arvoa koskevan 23 artiklan, jonka 2 kohtaan on sisällytetty ns. positiivisen erityiskohtelun mahdollisuus.

Tasa-arvon periaate ei estä pitämästä voimassa tai toteuttamasta toimenpiteitä, jotka tarjoavat erityisetuja aliedustettuna olevalle sukupuolelle.

⁸ Liisa Nieminen, EU:n perustuslaki ja Euroopan sosiaalinen malli, kirjassa Juho Saari (toim.), Euroopan sosiaalinen malli.

⁹ Liisa Nieminen, EU:n perustuslaki ja Euroopan sosiaalinen malli, kirjassa Juho Saari (toim.), Euroopan sosiaalinen malli.

¹⁰ Liisa Nieminen, EU:n perustuslaki ja Euroopan sosiaalinen malli, kirjassa Juho Saari (toim.), Euroopan sosiaalinen malli.

Perusoikeuskirjan 33 artiklassa määrätty irtisanomissuojasta raskauteen ja synnytykseen liittyvän syyn vuoksi sekä oikeudesta vanhempainlomaan ja palkalliseen äitiyslomaan lapsen syntymän tai lapseksiottamisen yhteydessä. 33 artiklassa asetetaan julkiselle valalle aktiivisia toimintavelvoitteita. 33 artiklan – yhdessä sukupuolten tasa-arvoa koskevan 23 artiklan kanssa – vaikuttaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännön laajentaen sen yleiseen perhepolitiikkaan.¹¹

Nizzan sopimuksella lisättiin määräenemmistöpäätöksentekoa myös palveluja ja henkistä omaisuutta koskevia kansainvälisiä sopimuksia solmittaessa (EY 133 artikla). EY 133 artiklan 6 kohtaan sisällytettiin kuitenkin seuraava rajoitus koskien sosiaali- ja terveysalan palvelujen kauppaa:

Poiketen siitä, mitä 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, [...] sosiaali- ja terveysalan palvelujen kauppaa koskevat sopimukset kuuluvat tässä suhteessa yhteisön ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Niitä koskevien neuvottelujen käyminen edellyttää siten 300 artiklan asiaa koskevien määräysten mukaisesti tehdyn yhteisön päätöksen lisäksi jäsenvaltioiden yhteistä sopimusta. Yhteisö ja jäsenvaltiot tekevät yhdessä näin neuvotellut sopimukset.

Nizzan sopimuksella ei muutettu sosiaalipolitiikkaa koskevia yhteisösopimuksen 42 ja 137¹² artikloja, joissa tilanne säilyy ennallaan eli neuvosto tekee päätökset yksimielisesti. Päätettiin kuitenkin, että neuvosto voi päättää yksimielisesti yhteispäätösmenettelyn soveltamisesta niihin sosiaalipolitiikan aloihin, joihin nykyisin vaaditaan yksimielinen päätös; tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan voida käyttää sosiaaliturva-asioissa.

3. Sekundaarilainsäädäntö

3.1. Neuvoston asetus 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä¹³

3.1.1. Yleistä

Asetuksen 1408/71 tarkoituksena on toteuttaa perustamissopimuksen 42 artiklaa. Perustamissopimuksen 42 artikla taas turvaa liikkumisvapauttaan käyttävän työntekijän ja hänen perheenjäsentensä sosiaaliturvan säilymisen ja sosiaaliturvaetuuksien maksami-

¹¹ Tästä tarkemmin Liisa Nieminen, Tasa-arvo Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuna perusoikeutena, kirjassa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet EU:ssa, Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2001, s. 201.

¹² EY 137 artiklan 3. kohdassa säädetään seuraavasti: *Seuraavilla aloilla neuvosto tekee ratkaisunsa kuitenkin yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan: työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojeleminen; työntekijöiden suojeleminen työsopimuksen päättymisen yhteydessä; työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen, mukaan lukien yhteistoiminta työpaikalla, jollei 6 kohdasta muuta johdu; sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot, jotka oleskelevat laillisesti yhteisön alueella; työllisyyden ja työpaikkojen luomisen edistämisen rahoitukseen osallistuminen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sosiaalirahastoon liittyvien määräysten soveltamista.*

¹³ Asetuksen 1408/71 kuvaus perustuu osittain teokseen Maija Sakslin - Essi Rentola - Antti Klemola: *EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva*, Kommentaari neuvoston asetuksesta EY 1408/71, Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 33, Helsinki 1998.

sen heidän asuinvaltiostaan riippumatta. Kyseessä on kansallisia sosiaaliturvalainsäädäntöjä yhteensovittava sääntelykokonaisuus. Tarkoituksena ei ole yhtenäistää jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjä.

Asetuksella 1408/71 pyritään toteuttamaan seuraavia tavoitteita:

- 1) Jäsenvaltion kansalaisten yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa.
- 2) Sovellettavan lainsäädännön osoittaminen siten, että henkilö ei putoa sosiaaliturvan ulkopuolelle liikkumisvapauden käyttämisen seurauksena.
- 3) Sen estäminen, että henkilö voisi saman sosiaalisen riskin perusteella saada perusteettomasti päällekkäisiä etuuksia useasta jäsenvaltiosta.
- 4) Päällekkäisten sosiaaliturvamaksujen estäminen.
- 5) Sen turvaaminen, että etuudet maksetaan riippumatta siitä, minkä jäsenvaltion alueella henkilö asuu tai oleskelee.

Asetus 1408/71 jakaantuu seitsemään osastoon. Ensimmäinen osasto sisältää yleisiä määräyksiä. Osastossa on asetuksessa käytettyjen käsitteiden määrittelyt, henkilöllistä ja asiallista soveltamisalaa koskevat määräykset, jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun turvaava määräys, asetuksen ja muiden kansainvälistä sosiaaliturvaa koskevien järjestelyiden välistä suhdetta koskevat määräykset, asuinmaata koskevien edellytysten syrjäyttämistä koskeva määräys sekä etuuksien päällekkäisyyden estämistä koskeva määräys.

Toisessa osastossa on sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat määräykset. Tämän osaston määräykset osoittavat minkä valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan liikkumisvapautta käyttäneeseen henkilöön. Kolmannessa osastossa on eri etuuslajeja koskevat erityismääräykset. Se sisältää määräykset siitä, miten oikeus etuuksiin syntyy tai säilyy, mistä maasta etuudensaaja on oikeutettu saamaan etuudet ja mikä valtio vastaa etuuksista aiheutuneista kustannuksista.

3.1.2. Henkilöllinen soveltamisala

3.1.2.1. Yleistä

Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt määritellään viiteen henkilöön liittyvän seikan perusteella, jotka ovat

- jäsenvaltion kansalaisuus tai pakolaisen tai valtiottoman henkilön asema
- työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan asema
- työntekijän tai ammatinharjoittajan perheenjäsenen asema
- opiskelijan tai hänen perheenjäsenensä asema
- henkilö, joka on tai on ollut yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alainen.

Työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat määritellään 1 artiklassa. Asetuksen I liitteessä jäsenvaltio voi määritellä työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan, kun se ei ole yksiselitteisesti mahdollista kansallisessa lainsäädännössä. Asetuksen 1 artiklassa on määritelty myös asetuksen tarkoittama opiskelija ja perheenjäsenen.

Työntekijän asema on ensisijainen muihin henkilöryhmiin nähden, kuten opiskelijan ja perheenjäsenen asemaan nähden. Kun perheenjäsen aloittaa työteon, häneen sovelletaan työntekijöitä koskevia määräyksiä, eikä hän voi saada asetuksen perusteella toisesta työntekijästä perheenjäsenenä johdettuja oikeuksia. Toisaalta perheenjäsenen asema menee opiskelijan aseman edelle.

Asetuksen henkilöllisen soveltamisalan hierarkia on seuraava:

- palkansaaja ja itsenäinen ammatinharjoittaja
- eläkkeensaaja ja työtön
- edellä mainittujen perheenjäsen
- opiskelija

Asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvien oikeudet on porrastettu asetuksen mukaan siten, että työntekijöille ja muille niin kutsutuille aktiiveille samoin kuin entisille työntekijöille on turvattu laajimmat oikeudet. Työntekijöistä, itsenäisistä ammatinharjoittajista, virkamiehistä sekä entisistä aktiiveista, joita ovat työttömät ja eläkkeensaajat, on sovellettavaa lainsäädäntöä ja etuuksien määräytymistä ja maksamista koskevia määräyksiä.

Opiskelijoista on etuuksien määräytymistä koskevia määräyksiä, mutta ei lainvalintamääräyksiä. Perheenjäsenille on turvattu tiettyjä työntekijästä ja opiskelijasta johdettuja mutta myös tiettyjä itsenäisiä oikeuksia. Myöskään perheenjäsenistä ei ole sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia määräyksiä. Sen vuoksi on mahdollista, että opiskelijoihin ja perheenjäseniin sovelletaan samanaikaisesti usean maan lainsäädäntöä.

3.1.2.2. Suhde Suomen sosiaaliturvaan

Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei ole asetuksen 1408/71 mukaista luokittelua eri henkilöryhmiin. Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan oikeus sosiaaliturvaan on yksilöllistä ja pääosin asumisperusteista, eikä eri ryhmiin kuuluville henkilöille ole erilaisia oikeuksia. Henkilö on joko vakuutettu kaikkien sosiaaliturvan alojen osalta tai hän ei kuulu sosiaaliturvan piiriin lainkaan. Työskentelyyn perustuvien etuuksien kuten työeläkkeen ja työttömyysturvan ansiosidonnaisen päivärahan samoin kuin työntekijöiden tapaturma- ja ammattitautivakuutuksen osalta vakuutettuna oleminen edellyttää omaa ammattitoimintaa. Yksinomaan kansallista lainsäädäntöä soveltamalla on mahdollista, että henkilö, joka ei asu Suomessa vakinaisesti, on vakuutettu työeläkkeen ja tapaturma- ja ammattitautivakuutuksen osalta, muttei asumisperusteisten etuuksien kuten sairausvakuutuksen päivärahan osalta. EU-kansalaisen kohdalla tällainen tilanne ei kuitenkaan ole mahdollinen.

Asetuksen 1408/71 liitteessä on I on Suomea koskeva työntekijän määritelmä.

Liitteen I, M Suomi mukaan: *Henkilöä, joka on työeläkejärjestelmää koskevassa lainsäädännössä tarkoitettu palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, pidetään vastaavasti asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitettuna palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.*

I liitteessä olevan määritelmän täyttävä henkilö tulee asetuksen mukaan vakuutetuksi myös asetuksen asialliseen soveltamisalaan kuuluvan Suomen asumisperusteisen sosiaa-

liturvan osalta. EU/ETA-kansalaiselta, joka tulee Suomeen työhön siten, että hän tulee Suomen työeläkelainsäädännössä vakuutetuksi, ei siis voida edellyttää vakinaista asumista. Koska valtaosa Suomen sosiaaliturvasta perustuu vakinaiseen Suomessa asumiin, merkitsee tämä sitä, että asetus 1408/71 syrjäyttää Suomen kansallisen lainsäädännön vakuuttamisen edellytykset.

Asetus 1408/71 turvaa myös työntekijän perheenjäsenelle sosiaaliturvaoikeuksia, riippumatta siitä täyttääkö perheenjäsen Suomen kansallisen lainsäädännön vakinaisen asumisen edellytyksen. Perheenjäsenten johdetut oikeudet poikkeavat Suomen sosiaaliturvalainsäädännön periaatteista myös siinä, että Suomessa sosiaaliturva perustuu pääosin yksilöllisiin oikeuksiin.

Opiskelijoiden osalta lähtökohtana on, että opiskelijat kuuluvat lähtömaansa lainsäädännön piiriin opiskellessaan toisessa jäsenvaltiossa. Merkittävin asetuksen turvaama oikeus on tarvittavan sairaanhoidon saaminen oleskelumaassa.

3.1.3. Asiallinen soveltamisala

3.1.3.1. Yleistä

Asetuksen 1408/71 asialliseen soveltamisalaan kuuluvat asetuksen 4 artiklan mukaan kaikkien perinteisten sosiaaliturvan riskien varalta toteutetut sosiaaliturvajärjestelmät. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa luetellaan ne sosiaaliturvan alat, jotka ovat asetuksen soveltamispiirissä.

- a) sairaus- ja äitiysetuudet;
- b) työkyvyttömyysetuudet, mukaan lukien ne joiden tarkoituksena on ansiokyvyn ylläpitäminen tai parantaminen;
- c) vanhuusetuudet;
- d) jälkeenjääneiden etuudet
- e) työtapaturma- ja ammattitautietuudet;
- f) kuolemantapauksen johdosta annettavat avustukset;
- g) työttömyysetuudet; ja
- h) perhe-etuudet.

Asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee 4 artiklan 1 kohdan a – h alakohdissa lueteltuja sosiaaliturvan aloja. Henkilön muuttaessa jäsenvaltiosta toiseen yhteensovitaan siis ainoastaan niitä etuuksia, jotka kattavat jonkin 4 artiklan 1 kohdassa luetelluista riskeistä. Se, onko etuus asetuksen tarkoittamaa sosiaaliturvaa, ei riipu siitä, määritelläänkö etuus kansallisen lainsäädännön mukaan sosiaaliturvaksi vai ei, vaan sosiaaliturvalla on asetuksen soveltamisalan suhteen ns. yhteisömerkitys, joka tulee sovellettavaksi sosiaaliturvan järjestelmiä yhteensovittaessa. Vaatimus yhteisön oikeuden yhdenmukaisesta soveltamisesta yhteisön alueella edellyttää, että käsitteet, joihin lainsäädännössä viitataan, eivät vaihtelee jokaisen kansallisen järjestelmän erityispiirteiden nojalla. *Käsitteiden täytyy perustua objektiivisiin yhteisön tasoihin tunnusmerkkeihin.* EY-tuomioistuimen tulkintakäytännöllä on ollut merkittävä vaikutus asetuksen asiallisen soveltamisalan määrittelyssä.

Asetus kattaa sekä *raha- että luontoisetuudet*. Näitä ei ole määritelty asetuksessa, mutta EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että rahaetuudet maksetaan rahana,

ilman että saajan tulee eritellä, mihin hän on rahat käyttänyt. Luontoisetuus on taas esimerkiksi lääke- tai hammashoitoa tai raha-avustus tiettyä tarkoitusta varten tai aikaisemmin saadusta hoidosta aiheutuneiden kulujen korvauksena. Rahaetus voi olla *myös kertakorvauksena maksettava etuus*. Etuuden luokittelu asetuksen soveltamisalaan kuuluvaksi *ei riipu etuuden rahoitustavasta*. Myös yksityisesti rahoitetut järjestelmät tai työntäjän kokonaan rahoittama etuus voivat kuulua asetuksen soveltamisalaan.

Asetuksen asiallisen ulottuvuuden määrittelyssä on lähinnä kyse rajanvedosta asetuksen soveltamisalaan kuuluvan sosiaaliturvan ja soveltamisalan ulkopuolelle jäävien sosiaalihuollon ja lääkinnällisen huollon välillä. Etuuden kuuluminen asetuksen asialliseen soveltamisalaan edellyttää, että sen myöntäminen perustuu lailla turvattuun oikeuteen. EY-tuomioistuimien on pitäytynyt asetuksessa luetelluissa riskeissä. Tuomioistuimien on kuitenkin tulkinnut luettelon riskejä laajasti. Tuomioistuimien on todennut tapauksessa C-78/91 Hughes, että etuus ei menetä asemaansa sosiaaliturvaetuutena sen vuoksi, että se myönnetään vain tietyn varallisuuden, tulojen sekä huollettavien lasten lukumäärän ja iän perusteella määritellylle henkilöryhmälle. Tämä edellyttää kuitenkin, että henkilöryhmä on objektiivisesti ja juridisesti määritelty, ilman että myöntävällä viranomaisella olisi harkintavaltaa poiketa siitä tai ottaa huomioon muita henkilökohtaisia olosuhteita.

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa ainakin kolme edellytystä, joiden perusteella etuuden voitaisiin katsoa olevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sosiaaliturvaa. Tarkasteltavaksi tulevat erityisesti etuuden tarkoitus ja myöntämisedellytykset. Ensinnäkin etuus tulee myöntää *ilman yksilöllistä tarveharkintaa*. Sosiaaliturvalainsäädännön, jonka mukaan etuutta haetaan, täytyy asettaa hakija *lailla määritellyn asemaan*, jonka seurauksena hakijalla on ehdoton oikeus etuuteen vastakohtana ehdolliselle oikeudelle, joka riippuu harkinnasta. Toiseksi etuuden täytyy *kattaa jokin asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan riskeistä*. Kyseisen artiklan luettelo on tyhjentävä. Tämän seurauksena sosiaaliturvan ala, jota ei ole mainittu luettelossa, ei kuulu asetuksen soveltamisalaan, vaikka se perustuukin yksilölle laissa määritellyn oikeuteen saada etuus. Kolmanneksi luonteeltaan *yleinen etuus, jolla suodaan kaikille kansalaisille oikeus vähimmäistoimeentuloon, ei kuulu asetuksen 1408/71 soveltamisalaan*.

Luettelo riskeistä on tyhjentävä, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion lainsäädännön mukaisen etuuden täytyy aina kuulua johonkin edellä mainituista riskiryhmistä, jotta siihen voitaisiin soveltaa asetusta. Esimerkiksi tapauksessa C-25/95 Otte oli kyse etuudesta, jota ei voitu sijoittaa minkään asetuksen 4 artiklan 1 kohdan riskiryhmän alle. Tapauksessa oli kyse vapaaehtoisesta etuudesta joka tarjosi turvaa irtisanotuille työntekijöille eläkeiän saavuttamiseen saakka. Etuus tarjosi turvaa siis jossain määrin sekä työttömyyden että ikääntymisen varalta.

Koska jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät muuttuvat ja kehittyvät jatkuvasti, on etuuksien luokittelu asetuksen riskien alaan tullut vaikeammaksi. Osaltaan asetuksen tarkoittaman sosiaaliturvan määrittelyn hankaloitumiseen on vaikuttanut etuuksien rahoitustapojen moninaistuminen. Sosiaaliturvaetuuksiin on myös tullut yhä enemmän tarveharkintaisia piirteitä, mikä oli aikaisemmin sosiaalihuollon tunnusmerkki. Sosiaaliturvaetuuksien tunnusmerkkinä on myös EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ollut laissa turvattu oikeus, mutta tämä ominaisuus koskee yhä useammin sosiaalihuoltoakin.

Esimerkkinä vaikeasti asetuksen soveltamisalaan luokiteltavista etuuksista voidaan mainita hoitoetuudet. Saksan hoitovakuutus *Pflegeversicherung* ja kasvatusavustus

Erziehungsgeld ovat olleet keskusteltavina. Hoitovakuutus on hyvin moninainen yksilöllisten olosuhteiden mukaan räätälöitävä etuus. Etuus voidaan myöntää rahana tai luontoisetuutena fyysiseen tai psyykkiseen tarpeeseen. Tätä etuutta on pidetty perustamissopimuksen 51 artiklan tarkoittamana sosiaaliturvana ja EY-tuomioistuin on asiassa *C-160/96 Molenaar* luokitellut etuuden 4 artiklan 1 alakohdan a kohdan tarkoittamaksi sairausetuudeksi. EY-tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa *C-245/94 ja C-312/94 Hoeber ja Zachow* katsonut saksalaisen lasten hoitoavustuksen asetuksen soveltamisalaan kuuluvaksi perhe-etuudeksi. Etuudella on kuitenkin piirteitä myös työttömyys-turvasta. Toisaalta etuutta voitaisiin pitää maksuihin perustumattomana erityisetuutena.

EY-tuomioistuin on tapauksessa *C-275/96 Kuusijärvi* luokitellut Ruotsin föräldrapenningin uudelleen asetuksen 4 artiklan riskeihin nähden. Ruotsi oli alun perin ilmoittanut etuuden olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan tarkoittama äitiys- ja sairausetuus. EY-tuomioistuin päätyi ratkaisussaan kuitenkin siihen, että Ruotsin föräldrapenning tuli luokitella 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaiseksi perhe-etuudeksi eikä äitiysetuudeksi.

3.1.3.2. Jäsenvaltion lainsäädäntö

Asetuksen asiallinen soveltamisala on rajoittunut lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan asetus soveltuu sekä maksuihin perustuviin että maksuihin perustumattomiin järjestelmiin ja 2 a kohdan mukaan maksuihin perustumattomiin erityisetuksiin. Asetusta sovelletaan myös sellaisiin sosiaaliturvajärjestelmiin, jotka koskevat vain erityistä työntekijäryhmää, esimerkiksi kaivos-työläisiä.

Asetuksen 1 artiklan j kohdassa lainsäädännön käsite eli kansallinen lainsäädäntö, johon asetusta sovelletaan, määritellään laajasti. Sillä tarkoitetaan jokaisen jäsenvaltion osalta lakeja, asetuksia ja muita määräyksiä sekä kaikkia muita täytäntöönpanotoimenpiteitä. Lainsäädännön tulee katsoa kattavan myös kaikki kulloinkin kyseessä olevaan tapaukseen sovellettavat kansalliset toimenpiteet, joita ovat lakien ja asetusten lisäksi esimerkiksi erilaiset hallinnolliset päätökset.

Ilmaisen 'lainsäädäntö' piiriin eivät kuitenkaan kuulu työmarkkinasopimuksilla säädellyt sosiaaliturvaetuuudet, elleivät ne korvaa lakisääteisiä järjestelyjä tai ole niille vaihtoehtoisia. Joissain valtioissa merkittävää osaa sosiaaliturvaetuuksista säännellään työehtosopimuksin eikä lainsäädännöllä. Jäsenvaltio voi laajentaa asetuksen soveltamisen koskemaan myös työehtosopimuksin (collective agreements) säänneltyjä pakollisia vakuutusjärjestelmiä, jotka kuuluvat jäsenvaltiossa saman laitoksen hallintoon kuin 4 artiklassa mainitut sosiaaliturvajärjestelmät. Ainoastaan Ranska on tekemällänsä julistuksella tuonut asetuksen soveltamisalaan työttömyysvakuutusjärjestelmän, joka perustuu lailla hyväksyttyyn työehtosopimukseen.

Lakiin perustuvat lisä- ja täydentävää turvaa suovat järjestelmät kuuluvat asetuksen soveltamisalaan, mutta useat tällaiset järjestelmät perustuvat työehto- ja työmarkkinasopimuksiin, jotka eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan ilman erityistä julistusta. Lisä- ja täydentävää turvaa suovat etuusryhmät eroavat jäsenvaltioiden kansallisissa lainsäädännöissä toisistaan huomattavasti. Näiden järjestelmien alkuperä ja ammattiryhmät, joihin niitä sovelletaan, vaihtelevat huomattavasti. Ne saattavat kattaa vain jonkin tietyn teollisuudenalan tai vaikkapa vain jonkin yrityksen työntekijät.

Jäsenvaltion tulee asetuksen 1 artiklan j alakohdan mukaan ilmoittaa asetuksen 97 artiklan mukaisessa julistuksessa, mitkä sen laeista, asetuksista ja muista täytäntöönpanotoimenpiteistä, liittyvät 4 artiklan 1 ja 2 kohdan tarkoittamiin sosiaaliturvan aloihin tai järjestelmiin. Jäsenvaltion on asetuksen liitteessä II a ilmoitettava, mitkä sen lainsäädännön mukaisista etuuksista ovat maksuihin perustumattomia erityisetuksia.

3.1.3.3. Maksuihin perustumattomat erityisetuudet

Asetuksen 4 artiklan 2 a kohdan mukaan erityisen etuusryhmän muodostavat asetuksen soveltamispiirissä ilman maastavientioikeutta olevat maksuista riippumattomat sekaluontoiset erityisetuudet, jotka on tarkoitettu antamaan lisä-, täydentävää tai korvaavaa turvaa.

EY-tuomioistuimien on todennut lisä- ja täydentävää turvaa suovista etuuksista, että tällaisella lainsäädännöllä on usein *kaksoistehtävä*. Tätä osoittaa laaja etuuteen oikeutettujen henkilöiden piiri ja se, että etuuksien tehtävänä on suoda vähimmäisturvaa henkilöille, jotka ovat täysin sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella. Lisäksi tällainen lainsäädäntö turvaa täydentävän tulon henkilöille, jotka saavat riittämättömiä sosiaaliturvaetuksia. Siten lisä- ja täydentävää turvaa suova etuus kuuluu asetuksen soveltamisalaan.

EY-tuomioistuimen laajentavan tulkintalinjan seurauksena ja jäsenvaltioiden reaktiona siihen 4 artiklaan lisättiin sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon väliin sijoittuva 2 a kohta asetuksella 1247/92 selventämään asetuksen soveltamisalaa. Tätä 2 a kohtaa sovelletaan 4 artiklan 1 kohdassa lueteltuja riskejä täydentäviin tai korvaaviin etuuksiin, jotka eivät kuulu 4 artiklan 1 kohdan riskiryhmiin tai jotka jäisivät 4 artiklan 4 kohdan nojalla asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Asetuksen 4 artiklan 2 a kohtaa sovelletaan myös vammaisten erityistä suojelemista varten tarkoitettuihin etuuksiin, jotka ovat 4 artiklan 1 kohdan riskien ulkopuolella tai 4 artiklan 4 kohdan nojalla asetuksen soveltamisalan ulkopuolella. Määräys koskee sekä luontois- että rahaetuksia. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava nämä etuudet asetuksen liitteessä II a.

Asetuksen 10 a artikla mahdollistaa sen, että etuudet voidaan rajoittaa maassa asuville. Toisin sanoen niitä voidaan maksaa vain kunkin etuuden myöntävän jäsenvaltion alueella asuville henkilöille, jos kansallinen lainsäädäntö sisältää tällaisen rajoituksen. EY-tuomioistuin totesi asiassa *C-20/96 Snares*, että liitteessä II a mainittuun etuuteen sovelletaan 10 a artiklan mukaista erityistä yhteensovittamisjärjestelmää eli etuutta ei makseta toiseen valtioon. Jos etuus on mainittu liitteessä II a on kyseessä 4 artiklan 2 a kohdan tarkoittama maksuihin perustumaton erityisetuus (ks. myös ratkaisu *C-297/96, Partridge*).

Tuomioistuimen ratkaisemassa asiassa *C-215/99 Jauch* kansallinen tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua siitä, voidaanko huoltoavustuslain mukaista huoltoavustusta pitää asetuksen 1408/71 10 a artiklassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetenä, vai onko tämän avustuksen myöntämistä koskeva asuinpaikkaedellytys ristiriidassa asetuksen 1408/71 19 artiklan 1 kohdan sekä III osaston 1 luvun muihin jaksoihin sisältyvien vastaavien säännösten kanssa. Tuomioistuin totesi, ettei etuuden sisällyttäminen liitteen II a määräyksiin riitä sen määrittelemiseksi maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi. Tuomioistuimen mukaan asetuksen 10 a artiklassa tarkoitettuja poikkeussäännöksiä on tulkittava suppeasti. Tämä tarkoittaa sitä, että niitä voi-

daan soveltaa yksinomaan sellaisiin etuuksiin, jotka täyttävät näissä säännöksissä asetetut edellytykset. Asetuksen 1408/71 10 a artikla koskee siten ainoastaan niitä etuuksia, joiden osalta kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 a kohdan edellytykset täyttyvät, eli etuuksia, jotka ovat sekä erityisiä että maksuihin perustumattomia ja jotka on mainittu asetuksen liitteessä II a. Tuomioistuimien katsoi, että edellytys, jonka mukaan Itävallan huoltoavustuslain mukaisen huoltoavustuksen saamiseksi huollettavan henkilön tavanomaisen asuinpaikan on oltava Itävallassa, on ristiriidassa asetuksen 1408/71 kanssa.

3.1.3.4. Lääkinnällinen huolto ja sosiaalihuolto

Asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolella ovat lääkinnällinen huolto ja sosiaalihuolto siltä osin, kuin ne eivät ole 4 artiklan 2 a kohdassa mainittuja maksuista riippumattomia erityisetuuksia. Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät näiden lisäksi sodan tai sen seurausten uhreille tarkoitettut erityisjärjestelmät.

Eniten ongelmia on aiheuttanut rajanveto 4 artiklan 1 kohdassa lueteltujen riskien varalta myönnettävien etuuksien ja asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävän sosiaalihuollon välillä. Sosiaalihuollolle on ominaista, että se on viimesijaista ja tarveharkintaista eikä sitä rahoiteta vakuutusmaksuilla. Avun tarvitsija ei siis itse pysty huolehtimaan elatuksestaan. Sosiaalihuoltoa voivat olla sekä luontois- että rahaetuudet. EY-tuomioistuimen mukaan asetuksen 1408/71 tarkoittaman sosiaalihuollon ominaisuutena on myös se, ettei se kata mitään asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa luetelluista riskeistä. Sosiaalihuolto voidaan määritellä myös siten, että sen tarkoituksena on auttaa tilanteessa, jossa henkilöllä on selvästi *tarve*, joka on ilmennyt asianomaisen henkilön *taloudellisen aseman* kokonaistarkastelussa huomioon ottaen kyseisen *jäsenvaltion elintason*. Yhteisön oikeudessa lääkinnällisellä huollolla tarkoitetaan sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle jääville henkilölle tarkoitettuja lääkinnällisiä etuuksia, kuten sairaanhoitoa.

Yhä useammin nämä sosiaalihuolloksi kansallisesti luokitellut etuudet perustuvat lailla määriteltynsä asemaan, minkä yleensä katsotaan olevan sosiaaliturvan tunnusmerkki. Jos tällainen lailla määriteltä oikeus voidaan vielä luokitella jonkin 4 artiklan 1 kohdan luetelon etuusryhmän alle, on kyseessä asetuksen soveltamisalaan kuuluva sosiaaliturvaetuus.

3.1.3.5. Suomen etuudet, jotka kuuluvat asetuksen asialliseen soveltamisalaan

Suomen lainsäädännön mukaisia asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa lueteltuja riskejä kattavia etuuksia ovat seuraavat:

- sairausvakuutusetuudet
 - korvaus yksityisen lääkärin ja hammaslääkärin palkkiosta
 - lääkekorvaus
 - sairauspäiväraha
 - äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainraha
 - erityishoitoraha
- julkinen terveydenhuolto
- kuntoutusetuudet
- kansaneläkelain ja työeläkelakien mukaiset työkyvyttömyyseläkkeet ja yksilölliset varhaiseläkkeet
- kansaneläkelain ja työeläkelakien mukaiset vanhuuseläkkeet ja työttömyyseläkkeet

- perhe-eläkelain ja työeläkelakien mukaiset perhe-eläkkeet
- tapaturmavakuutus
- työttömyysturvalain mukainen ansio- ja perusturva
- lapsilisät

Suomi on asetuksen 5 ja 97 artiklan mukaisessa julistuksessaan ilmoittanut seuraavat lait ja asetukset asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuksi sosiaaliturvalainsäädännöksi.

- sairausvakuutuslaki (364/1963)
- laki Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta (610/1991)
- kuntoutusrahalaki (611/1991)
- perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito

Työeläkejärjestelmä

- työntekijän eläkelaki (395/1961)
- eräiden työsuhteessa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelaki (662/1985)
- lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijöiden eläkelaki (134/1962)
- yrittäjien eläkelaki (469/1969)
- maatalousyrittäjien eläkelaki (467/1969)
- merimieseläkelaki (72/1956)
- valtion eläkelaki (290/1966)
- kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki (202/1964)
- evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki (298/1966)

Kansaneläkejärjestelmä

- kansaneläkelaki (34/1956)
- perhe-eläkelaki (38/1969)

Tapaturmavakuutusjärjestelmä

- tapaturmavakuutuslaki (608/1948)
- laki virkatehtävissä apuna olleelle henkilölle eräissä tapauksissa suoritettavasta tapaturmakorvauksesta (625/1967)
- ammattitautilaki (1343/1988)
- maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaki (1062/1981)
- sotilastapaturmalaki (1211/1990)
- laki eräiden tapaturmakorvausten suorittamisesta kertakaikkisena korvauksena (533/1967)
- työttömyysturvalaki (602/1984)
- lapsilisälaki (796/1992)

Se, että Suomi on maininnut yllä mainitut lait julistuksessaan merkitsee, että lakien mukaiset etuudet ovat asetuksen soveltamisalaan kuuluvia sosiaaliturvaetuuksia. Julistus ei ole kuitenkaan tyhjentävä. Vaikka jotakin lakia ei olisi mainittu julistuksessa, voi se kuitenkin kuulua asetuksen soveltamisalaan. Viimekädessä sen, kuuluko jokin etuus sosiaaliturvaetuutena asetuksen soveltamisalaan ratkaisee EY-tuomioistuinin.

Lakiin perustuvat lisä- ja täydentävää turvaa suovat järjestelmät kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Usein tällaiset järjestelmät perustuvat työehto- ja työmarkkinasopimuksiin, jotka eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan ilman erityistä julistusta. Suomessa

täydentäviä järjestelmiä on varsin vähän. Näitä ovat eläkesäätiöiden ja -kassojen lisäetujärjestelmät. Yksityiset eläkevakuutukset eivät ole tällaisia lisäetuja, koska ne eivät ole kollektiivisia. Vakuutusyhtiöiden lisävakuutukset taas ovat tällaisia lisäetuja, jos ne on rekisteröity lakisääteiseen työeläkevakuutukseen. Työeläkelain 11 §:n mukaan työnantaja voi järjestää vapaaehtoisia lisäetuja. Nämä on rekisteröitävä Eläketurvakeskuksessa. Jos työnantaja on järjestänyt työntekijöilleen tällaisen rekisteröidyn lisäedun, se voidaan pitää voimassa myös ulkomaan komennuksen ajan, jos myös työntekijän lakisääteinen eläketurva järjestetään edelleen Suomessa. Vaikka rekisteröity lisäetu on vapaaehtoinen, Suomessa on katsottu, että asetusta 1408/71 sovelletaan myös tällaiseen rekisteröityyn lisäetuun, koska se liittyy aina lakisääteiseen vakuutukseen.

Tällä hetkellä on EY-tuomioistuimessa vireillä asia *C-333/00 Maaheimo*, jossa käsiteltävänä on se, kuuluuko Suomen lasten kotihoidon ja yksityisen hoidontuesta annetun lain mukainen lasten kotihoidontuki asetuksen asialliseen soveltamisalaan. Suomi ei ole ilmoittanut kotihoidontukea julistuksessaan asetuksen piiriin kuuluvasta lainsäädännöstään. Suomi ei ole myöskään ilmoittanut etuutta asetuksen II a liitteessä maksuihin perustumattomana erityisyytenä.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan lasten kotihoidontuki tulisi määritellä asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaiseksi perhe-etuudeksi. Julkisasiamiehen mukaan etuus myönnetään laissa määritellyssä tilanteessa ilman yksilöllistä tarveharkintaa perheelle, jossa on yksi tai useampi lapsi hoidettavana. Etuus on julkisasiamiehen mukaan tarkoitettu perhekustannuksia varten. Suomen hallituksen mukaan taas kotihoidontuki ei ole tarkoitettu perhekustannuksia varten vaan se on rahallisen korvaus siitä, että perhe ei käytä oikeuttaan kunnalliseen päivähoitoon. Suomen hallituksen käsityksen mukaan kotihoidontuki on erottamaton osa lasten päivähoitopalveluiden kokonaisuutta Suomessa. Julkisasiamies ei hyväksynyt tätä perustelua vaan totesi, että vaikka Suomen päivähoitojärjestelmä julkisena palveluna on selkeästi asetuksen 1408/71 asiallisen soveltamisalan ulkopuolella, ei ole estettä sille, että kotihoidontuki rahoitetaan erotetaan tästä kokonaisuudesta.

Tapaukset *Offermanns* (C-85/99) ja *Humer* (C-255/99) koskivat Itävallan lainsäädännön mukaista elatusapuennakkoa. EY-tuomioistuin katsoi, että elatusapuennakko on asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettu perhe-etuus. Tapauksia on käsitelty enemmän kohdassa 3.1.10.4.

Suomen ilmoittamat etuudet, kuten isyysraha ja kuntoutusetuudet, kuuluvat sairaus- ja äitiysetuuksiin.

3.1.3.6. Suomen etuudet, jotka eivät kuulu asetuksen asialliseen soveltamisalaan

Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemista sosiaalietuuksista asetuksen piiriin ei kuulu äitiysavustus. Suomi on ilmoittanut tämän liitteen II, II kohdassa, johon jäsenvaltiot ovat voineet ilmoittaa erityisiä syntymä- ja adoptioavustuksia, jotka eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan 1 artiklan u kohdan i alakohdan mukaisesti.

Muita Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuksia, jotka eivät kuulu asetuksen piiriin ovat:

- lasten kotihoidon- ja yksityisen hoidon tuki (ks. tapaus C-333/00 Maaheimo)
- opintoraha ja asumislisä opiskelijalla

- aikuisopintotuki
- yleinen asumistuki
- rintamalisä- ja ylimääräinen rintamalisä
- sotilasavustus

Kunnan hoitamista etuuksista asetuksen soveltamisalaan eivät kuulu:

- toimeentulotuki
- vanhus-, vammais- ja lasten päivähoitopalvelut

Myöskään liikennevakuutukseen ei sovelleta asetusta 1408/71.

3.1.3.7. Suomen liitteen II a maksuihin perustumattomat erityisetuudet

Asetuksen 4 artiklan 2a kohdassa tarkoitetuiksi maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi Suomi on ilmoittanut liitteeseen II a seuraavat etuudet:

- lapsen hoitotuki (laki lapsen hoitotuesta, 444/1969)
- vammaistuki (vammainenlaki, 1124/1988)
- eläkkeensaajien asumistuki (eläkkeensaajien asumistukilaki, 591/1978)
- työmarkkinatuki (laki työmarkkinatuesta, 1542/1993)

Näissä etuuksissa on sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon piirteitä ja ne kuuluvat asetuksen 1408/71 soveltamisalaan, mutta niihin sovelletaan asetuksen 10 a artiklan mukaista erityistä yhteensovittamisjärjestelmää.

3.1.4. Lainvalinta

3.1.4.1. Yleistä

Sovellettava lainsäädäntö määräytyy asetuksen toisen osaston määräysten mukaan. Sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat määräykset osoittavat, mikä jäsenvaltio on vastuussa henkilön sosiaaliturvasta ja mikä valtio on oikeutettu perimään maksut. Pääsääntöisesti sovelletaan vain yhden jäsenvaltion lainsäädäntöä, joka määräytyy pääsääntöisesti työs-kentelyn mukaan.

Sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat asetuksen II osaston määräykset muodostavat täydellisen konfliktinratkaisusäännösten, joka syrjäyttää jäsenvaltion lainsäätäjän toimival-lan määrittää kansallisen lainsäädännön henkilöllinen ja alueellinen soveltamisala. Yh-teisön oikeuden mukaan määrittyy, mikä lainsäädäntö tulee sovellettavaksi.

Vaikka asetus osoittaa jonkin jäsenvaltion lainsäädännön sovellettavaksi lainsäädännök-si, säilyy kuitenkin jäsenvaltiolla oikeus päättää sen sosiaaliturvalainsäädännön sovel-tamisalaan kuulumisen ehdoista. EY-tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että jäsenvaltion lainsäätaja voi vapaasti asettaa ehdot oikeudella ja velvollisuudelle liittyä sosiaaliturvajärjestelmään, edellyttäen etteivät ehdot syri toisen jäsenvaltion kansalai-sia. Asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a ja b kohdat merkitsevät kuitenkin, että jos jäsen-valtion lainsäädännössä on asetettu sosiaaliturvajärjestelmään kuulumisen ehdoksi maassa asuminen, tätä ehtoa ei saa soveltaa.

EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella sellaiset kansalliseen lainsäädäntöön liittyvän vakuuttamisen ehdon soveltaminen, jonka vaikutuksesta henkilö ei lainkaan

voisi tulla kansallisen lainsäädännön piiriin, syrjäytyisi asetuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien säännösten perusteella. Asetus ei sääntele kysymystä siitä, pidetäänkö henkilöä vakuutettuna sosiaaliturvajärjestelmässä sen perusteella, että hänellä saattaa olla oikeus sosiaaliturvaetuuteen. Toisaalta se, että henkilö saa sosiaaliturvaetuuksia toisesta jäsenvaltiosta, ei EY-tuomioistuimen mukaan ole vakuuttamisen este. Tällaiset kysymykset ratkaistaan kansallisen lainsäädännön nojalla.

Asetuksen 1408/71 II osaston sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat säännökset koskevat vain asetuksen asialliseen soveltamisalaan 4 artiklan mukaan kuuluvaa lainsäädäntöä. Näin esimerkiksi henkilöön, joka asuu eri jäsenvaltiossa kuin missä hän työskentelee voidaan soveltaa kahden jäsenvaltion lainsäädäntöä yhtä aikaa. Näin on muun muassa silloin kun rajatyöntekijän asuinvaltiossa on asumiseen perustuvia etuuksia, jotka eivät ole asetuksen 1408/71 asiallisessa soveltamisalassa. Myös III osaston eri etuusryhmiä koskevien erityissäännösten perusteella saatetaan soveltaa muuta lainsäädäntöä kuin sitä, jonka II osaston säännökset ensisijaisesti osoittavat.

Kun henkilö lopettaa työskentelyn jäsenvaltiossa sovelletaan häneen pääsääntöisesti asuinvaltion lainsäädäntöä asetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan. Viimeisen työskentelyvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan määräytyy kuitenkin se kuinka pitkään viimeisen työskentelyvaltion lainsäädäntöä sovelletaan. EY-tuomioistuin on ratkaisussaan asiaan *C-275/96 Kuusijärvi* todennut, että asuinvaltion lainsäädäntöä sovelletaan työntekijään, joka on lopettanut työskentelyn yhdessä jäsenvaltiossa ja muuttanut toiseen asumaan, vaikka kyseessä ei olisi työnteon lopullisesti lopettanut henkilö. Asetuksen 574/73 10b artiklassa säädetään menettelystä asetuksen 1408/71 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan soveltamiseksi. Sen mukaan henkilöön sovellettavan viimeisen työskentelyvaltion lainsäädännön mukaan määräytyy päivä ja edellytykset sille, että jäsenvaltion lainsäädäntöä lakataan soveltamasta. Asuinvaltion laitoksen tulisi saada viimeisen työskentelyvaltion laitokselta tieto siitä, milloin työskentelyvaltion lainsäädäntöä on lakattu soveltamasta. Silloin kun henkilö aloittaa työskentelyn toisessa jäsenvaltiossa, sovelletaan häneen asetuksen yleisten lainvalintasäännösten mukaan työskentelyvaltion lainsäädäntöä.

Tuomioistuin on asiassa *C-347/98 Komissio v Belgian kuningaskunta* selventänyt 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan tulkintaa. Belgian hallitus oli todennut, että 13 artiklan 2 kohdan f alakohtaa ei sovelleta Belgian ammattitaudin johdosta myönnettyjen etuuksien saajiin, sikäli kuin heidän on siitä huolimatta, että he asuvat Belgian ulkopuolella, edelleen maksettava Belgiassa sosiaaliturvamaksuja ja he eivät ainoastaan saa Belgian kuningaskunnassa ammattitaudin johdosta maksettavaa etuutta, vaan heillä on myös oikeus tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaiseen terveydenhoitoon ja perhe-etuuksiin. Belgian hallitus toi muun muassa esiin, että asetuksen 574/72 10b artiklan mukaan viimeisen työskentelyvaltion lainsäädännössä määritetään päivämäärä, milloin sen lainsäädännön soveltaminen on lakannut.

EY-tuomioistuin totesi, että asetuksen 1408/71 II osaston säännökset muodostavat täydellisen ja yhtenäisen lainvalintasääntöjen kokonaisuuden. Säännöksillä pyritään estämään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhtäaikaisten soveltaminen ja se, että asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvaa siitä syystä, ettei heihin voida soveltaa minkään jäsenvaltion lainsäädäntöä. 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan tavoitteena on sen varmistaminen, että asetuksen piiriin kuuluvaan henkilöön sovelletaan aina jonkun jäsenvaltion lainsäädäntöä. Tuomioistuin jatkoi kuitenkin, että

on huomattava, että 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan nojalla sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka alueella kyseinen henkilö asuu, sovelletaan vain, mikäli ei sovelleta minään muun jäsenvaltion lainsäädäntöä, ja erityisesti mikäli asianomaiseen henkilöön aikaisemmin sovellettua lainsäädäntöä lakataan soveltamasta. Nyt kun Belgian lainsäädäntöä voitiin soveltaa myös henkilöön, joka oli lopettanut työskentelyn Belgiassa ja muuttanut toiseen jäsenvaltioon asumaan, riippui edelleen viimeisen työskentelyvaltion lainsäädännöstä se, kuinka pitkään henkilö säilyy tämän lainsäädännön piirissä.

3.1.4.2. Asuinvaltion käsite asetuksen 1408/71 mukaan

Asetuksessa ei ole määritelty asuinvaltion käsitettä. Asetuksen 1 artiklan h alakohdan mukaan ”asumisella” tarkoitetaan vakinaista oleskelua ja i alakohdan mukaan ”oleskellulla” tilapäistä oleskelua. Määritelmät jättävät avoimeksi sen milloin asumista voidaan pitää vakinaisena ja milloin oleskelu on tilapäisluontoista. Asetuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien säännösten mukaan asuinvaltion lainsäädäntöä sovelletaan silloin, kun yksin työskentelypaikan perusteella ei voida yksiselitteisesti määritellä sovellettavaa lainsäädäntöä. Asuinvaltion lainsäädännön soveltaminen edellyttää kuitenkin, että tuolla lainsäädännöllä on yhteys työsuhteeseen. Toisaalta asetus osoittaa asuinvaltion sovellettavaksi lainsäädännöksi, kun henkilö on lopettanut työskentelyn 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan.

Asetuksessa on useita tilanteita, joissa myös asuinvaltiolla on merkitystä. Tärkeimpiä ovat 13 artiklan 2 alakohdan f alakohdan lainvalintamääräys työnteon lopettaneen henkilön kohdalla, 14 artiklan 2 alakohdan b alakohdan määräys kahden tai useamman jäsenvaltion alueella työssä olevan henkilön kohdalla, 14 b artiklan 4 kohdan tarkoittama merimiehen asuinvaltio kun merimies asuu valtiossa, jossa on hänet työllistävän yrityksen kotipaikka ja josta palkanmaksu tapahtuu ja 14 c artiklan määräykset samaan aikaan itsenäisenä ammatinharjoittajana ja työntekijänä toimivasta henkilöstä. Asuinvaltiolla on merkitystä myös III osaston etuusmääräyksissä.

EY-tuomioistuimien on vain muutamassa tapauksessa ottanut kantaa asuinvaltion käsitteeseen. Asiassa *13/73 Hagenberg* oli kysymys henkilöstä, joka työnsä vuoksi matkusti noin yhdeksän kuukautta vuodesta yhden jäsenvaltion alueella asuen tuon ajan asuntovaunussa eri paikkakunnilla. Hän palasi säännöllisesti kolmeksi kuukaudeksi työskentelemään toiseen jäsenvaltioon, jossa hänen edustamansa yritys sijaitsi. EY-tuomioistuin katsoi, että tällaisen myyntiedustajan, joka matkustaa yrityksen intressissä toisessa jäsenvaltiossa, on katsottava asuvan jäsenvaltiossa, johon hän on perustanut pysyvän keskuksen elämälleen ja johon hän palaa säännöllisin väliajoin.

Tuomioistuin totesi nimenomaan, että silloin kun tarkoituksena oli määritellä asuminen sovellettavan lainsäädännön määrittämiseksi, asumisen määrittelyssä tuli käyttää muita kuin työhön liittyviä tunnusmerkkejä. Tuomioistuimen mukaan asetuksen 1 artiklan h alakohdan mukaan asumisen tulee olla tavanomaista, ja sen vuoksi asumisena ei voida pitää asuntovaunusta käsin tehtävää kaupallista toimintaa, joka ei ole luonteeltaan vakaata. Tuomioistuimen mukaan vakiinnuttavana tekijänä voitiin pitää pysyvää osoitetta, henkilön kansalaisuutta ja työnantajan sijaintipaikkaa.

Asiassa *76/76 Di Paolo* tuomioistuin totesi, että asuinvaltio on valtio, jossa henkilö tavanomaisesti asuu ja jossa hänen tavanomaisten intressiensä keskus sijaitsee. Tuomioistuimen mukaan asuminen ei välttämättä sulje pois tilapäisenä pidettävää asumista toi-

sessä jäsenvaltiossa. Pääsääntöisesti työskentely jäsenvaltiossa luo oletettaman, että tämä valtio on myös asetuksen tarkoittama asuinvaltio. Tuomioistuimen mukaan käsite 'jäsenvaltio, jossa hän asuu' täytyy rajoittaa valtioon, jossa työntekijä edelleen asuu vakinaisesti ja jonne hänen intressinsä ovat keskittyneet, vaikka hän työskentelee toisessa jäsenvaltiossa. Esimerkiksi se, että työntekijä on jättänyt perheensä kyseiseen jäsenvaltioon, voi olla todiste siitä, että hän edelleen asuu siellä, mutta se ei kuitenkaan yksinään riitä. Tämä ei kuitenkaan sovellu kaikkiin siirtotyöläisiin, jotka harjoittavat toimintaa toisessa jäsenvaltiossa ja joiden perhe jää asumaan vakinaisesti toiseen jäsenvaltioon. Se, että työntekijällä on vakinainen työpaikka toisessa jäsenvaltiossa, luo oletuksen siitä, että henkilö asuu tässä valtiossa, vaikka hänen perheensä on jäänyt toiseen jäsenvaltioon. Näin työntekijän perhetilannetta ei yksinomaan tulisi ottaa huomioon, vaan tilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena. On otettava huomioon myös muuton syyt, toisessa jäsenvaltiossa tehtävän työn luonne, henkilön muuttoa edeltävän asumisen pituus ja jatkuvuus, hänen poissaolonsa pituus ja tarkoitus sekä kyseisen henkilön aiomukset kaikissa suhteissa.

Asetuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien määräysten mukaan käytetään yhteisön oikeuden asumiskäsitettä. Yhteisökäsitettä käytetään, kun ratkaistaan, minkä valtion lainsäädännön soveltamisalaan henkilö asetuksen mukaan kuuluu. Henkilöön, joka on lopettanut työskentelyn eikä häneen enää sovelleta työskentelyvaltion lainsäädäntöä, sovelletaan 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan asuinvaltion lainsäädäntöä yksinomaan tämän lainsäädännön määräysten mukaisesti. Esimerkiksi Suomessa oleskelevaan henkilöön sovelletaan tällöin soveltamisalain asumiskäsitettä kun arvioidaan pidetäänkö häntä Suomessa asuvana vai ei. Soveltamisalain ja yhteisön oikeuden asumiskäsitteet ovat useimmiten yhteneväiset.

3.1.5. Opiskelijat

Asetuksen 1408/71 mukaan opiskelija on henkilö, joka harjoittaa jäsenvaltion viranomaisten tunnustamaan pätevyyteen johtavia opintoja tai saa tällaista ammatillista koulutusta ja joka on vakuutettu yleisessä sosiaaliturvajärjestelmässä tai opiskelijoihin sovellettavassa erityisjärjestelmässä. Opiskelijana pidetään siis henkilöä, joka on vakuutettu jonkin sosiaaliturvan alan osalta jäsenvaltiossa. Opiskelijana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka on työntekijä tai työntekijän perheenjäsen. Jos opiskelija ei ole vakuutettu missään jäsenvaltiossa, häneen ei sovelleta asetuksen opiskelijoita koskevia määräyksiä. Kaikki opiskelijat eivät siten kuulu asetuksen piiriin.

Vaikka opiskelijat kuuluvat asetuksen 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan, ei asetuksessa ole opiskelijoita koskevia lainvalintamääräyksiä. Siten opiskelijoihin voidaan soveltaa yhtä aikaa useamman jäsenvaltion lainsäädäntöä tai he voivat olla kuulumatta minkään jäsenvaltion järjestelmään. Asetuksen henkilöllisen soveltamisalan laajentamisella opiskelijoihin oli kuitenkin tavoitteena estää kaksinkertaisia maksuja ja etuuksia. Koska asetuksessa ei ole opiskelijoita koskevia lainvalintamääräyksiä, sovelletaan sosiaaliturvan piiriin kuulumisen osalta kansallisia määräyksiä. Työntekijän asema on ensisijainen opiskelijan asemaan nähden, toisin sanoen, jos opiskelija on myös asetuksen tarkoittama työntekijä, sovelletaan häneen työntekijöitä koskevia määräyksiä.

3.1.6. Perheenjäsenten oikeudet

Asetuksen lainvalintaa koskevat määräykset eivät koske perheenjäseniä. Asetus ei määrää jotain lainsäädäntöä perheenjäseniin sovellettavaksi lainsäädännöksi. Perheenjäse-

nillä on kuitenkin työntekijän perheenjäsenen asemansa perusteella tiettyjä oikeuksia eli muun muassa oikeus sairaanhoitoon ja perhe-etuuksiin riippumatta siitä ovatko he vakuutettuja jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan vai eivät. EU-työntekijän perheenjäseneltä ei edellytetä jäsenvaltion kansalaisuutta.

Asetuksen mukaan oikeuksia perheenjäsenenä on myös EU-kansalaisella, joka ei itse ole työntekijä, mutta joka on kolmannen valtion kansalaisen leski tai orpo.

Perheenjäsen määritellään 1 artiklan f kohdan i alakohdan mukaan henkilöksi, joka määritellään tai tunnustetaan perheenjäseneksi tai osoitetaan talouteen kuuluvaksi jäseneksi lainsäädännössä, jonka perusteella etuudet annetaan. Perheenjäsenyys määräytyy siis kulloinkin sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan. Näin asetuksen soveltamisalaan kuuluvien perheenjäsenten joukko voi olla erilainen eri jäsenvaltioissa.

Eräissä sairauden ja äitiyden perusteella myönnettäviä etuuksia koskevissa tilanteissa perheenjäsenyys määritellään poikkeuksellisesti asuinvaltion lainsäädännön mukaan. Lisäksi mikäli näitä etuuksia koskeva lainsäädäntö ei anna mahdollisuutta perheenjäsenen erottamiseen muista henkilöistä, perheenjäsenen käsite tulee määritellä asetuksen liitteessä I. Suomella on liitteessä I perheenjäsenen määritelmä: siinä perheenjäsenellä tarkoitetaan puolisoa tai lasta siten, kuin sairausvakuutuslaissa on määritelty.

EY-tuomioistuimien on yhdistetyissä asioissa *C-245/94 ja 312/94 Hoever ja Zachow* todennut, että perheenjäsenillä on myös työntekijästä riippumaton itsenäinen oikeus hakea perhe-etuutta. Ratkaisussa *C-255/99 Humer* EY-tuomioistuin on todennut, että henkilö, jonka vanhemmista toinen on palkattu työntekijä tai työtön, kuuluu asetuksen 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan. Alaikäisellä lapsella, joka asuu muussa jäsenvaltiossa kuin tapauksessa kyseessä olevaa etuutta maksavassa jäsenvaltiossa, oli oikeus etuuteen. Tapauksessa *Humer* oli kyse eronneiden vanhempien lapsesta, joka asui äitinsä kanssa Ranskassa ja haki Itävallassa asuneen isänsä maksettavaksi kuulunutta elatusapua Itävallasta. *C-308/93 Cabanis-Issarte* tapauksen mukaan työntekijän perheenjäsen voi vedota asetuksen 1408/71 3 artiklan mukaiseen yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen omana oikeutenaan.

Perheenjäsenten oikeuksien turvaamisen taustalla on tavoite poistaa työntekijän liikkuvuuden esteet. Liikkuvan työntekijän perheenjäsenten sosiaaliturvaoikeuksien turvaamisen taustalla on ajatus, että perheenjäsenten oikeudet sosiaaliturvaan edistävät työntekijän liikkuvuutta. Koska asetuksen mukaan ainoastaan aktiiveista henkilöistä on pakottavia sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia määräyksiä, on ei-aktiivien henkilöiden oikeudet toteutettu johdettuina oikeuksina.

3.1.7. Suhde Suomen sosiaaliturvaan

Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa Suomeen työhön tuleva jäsenvaltion kansalainen tulee vakuutetuksi koko Suomen asetuksen 4 artiklan piiriin kuuluvan sosiaaliturvalainsäädännön osalta, kun hän aloittaa Suomessa työskentelyn työeläkelainsäädännössä tarkoitettuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana. Suomen työ- ja tapaturmavakuutuslainsäädännön mukaan kaikki Suomessa tehtävä työ on työeläke- ja tapaturmavakuutettava.

Oikeus muuhun sosiaaliturvaan Suomessa perustuu pääosin ainoastaan maassa asumiseen. Asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin pääsemiselle ei ole erilaisia vakuuttamisen ehtoja eri sosiaaliturvaetusjärjestelmiä varten. Ainoa edellytys on vakinainen asuminen Suomessa. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että asetuksen 1408/71 sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia määräyksiä sovellettaessa, ei mitään Suomen kansallisen lainsäädännön vakuuttamisen ehtoja voida soveltaa.

Vaikka asetuksen 1408/71 lainvalintamääräykset osoittavat, minkä jäsenvaltion lainsäädäntöä on sovellettava, on EY-tuomioistuin useaan otteeseen todennut, että jäsenvaltiot voivat määrätä kansallisessa lainsäädännössään vakuuttamisen edellytyksistä eli siitä, milloin tietyn sosiaaliturvan alan piiriin kuuluminen alkaa ja päättyy. Koska asetuksen mukaan asumista koskevia edellytyksiä ei voida asettaa, syrjäytyvät Suomen lainsäädännön sosiaaliturvan piiriin kuulumisen ehdot. Näin EU-työntekijä saa Suomesta aina kaiken sosiaaliturvan aloittaessaan työskentelyn Suomessa. Tämä poikkeaa useista muista jäsenvaltioista. Jäsenvaltioiden lainsäädännöissä on yleisesti erilaisia vakuuttamisen ehtoja. Tällaisia ehtoja on asetettu esimerkiksi palkan suuruuden ja työn keston mukaan. Ehdot ovat kansallisessa lainsäädännössä mahdollisia edellyttäen, että samoja ehtoja sovelletaan yhtäläisesti kansallisiin työntekijöihin. Koska asumista koskevia ehtoja ei voida asettaa, avautuu koko Suomen asumisperusteinen sosiaaliturva vähäisestäkin työskentelystä EU-työntekijälle kokonaisuutena.

Satunnaisesti työskentelevän henkilön vakuutuksen alkamiseen ja päättymiseen liittyy tulkinnanvaraisuuksia. EU-kansalainen, joka aloittaa työskentelyn Suomessa siten, että tulee työeläkevakuutetuksi, vakuutetaan vaikka yhden päivän työskentelystä. Kun työskentely on satunnaista ja Suomessa oleskelu on muutoin tilapäistä, ei yhteisön oikeus anna selkeää vastausta, eikä kansallisessa lainsäädännössä ole säädetty siitä, minkä valtion lainsäädäntöä tilapäisesti oleskelevaan henkilöön sovelletaan kun työtä ei tehdä.

Opiskelijoiden kohdalla lähtökohta on, että opiskelija säilyy lähtömaansa lainsäädännön piirissä. Koska asetuksessa ei ole lainvalintamääräyksiä opiskelijoita varten, sovelletaan Suomeen tuleviin opiskelijoihin soveltamisalalakia. Kun henkilö tulee Suomeen yksinomaan opiskelutarkoituksessa ei hänen katsota muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan soveltamisalalain tarkoittamalla tavalla.

Kun EU-kansalainen työskentelee opiskelun ohessa, vakuutetaan hänet työntekijänä Suomessa asetuksen 1408/71 mukaan. Sinä aikana, kun opiskelija ei ole työssä, asetus ei ota kantaa siihen minkä maan lainsäädäntöä opiskelijaan tulisi soveltaa. Asetuksen mukaan työnteon lopettaneeseen henkilöön sovelletaan asuinmaan lainsäädäntöä (13.2.f *Kuusijärvi*). Opiskelijan kohdalla asuinmaa on yleensä se maa, josta hän on kotoisin ts. hänen ”intressien keskuksen” voi yleensä katsoa säilyvän lähtömaassa. Näin on myös soveltamisalalain mukaan, jonka mukaan opiskelijan ei katsota asuvan Suomessa. Toisaalta voidaan kysyä, onko satunnaisesti työskennellyt opiskelija lopettanut työskentelyn asetuksen merkityksessä ja *Kuusijärvi*-ratkaisun valossa. Silloin kun opiskelijalla on toistaiseksi voimassa oleva työsuhde, on selvää että hän on vakuutettu Suomessa myös niinä aikoina kun hän ei ole työssä.

Asetuksen perheenjäsenen käsite merkitsee sitä, että kun Suomen lainsäädäntö tulee sovellettavaksi työntekijän työskentelyn perusteella, on Suomi vastuussa työntekijän toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsenten perhe- ja sairausetuuksista myös silloin kun perheenjäsenet eivät ole koskaan asuneet Suomessa. Perheenjäsenten työntekijästä

johdettuihin oikeuksiin perustuva oikeus poikkeaa olennaisesti Suomen kansallisen lainsäädännön yksilöllisistä ja maassa asumiseen perustuvista oikeuksista. Perheenjäsenten oikeuksien turvaamisen taustalla on asetuksen periaate edistää liikkuvuutta yhteisön alueella.

3.1.8. Sairaus ja äitiys

3.1.8.1. Yleistä

Sairautta ja äitiyttä koskeva luku sisältää säännökset kausien yhteenlaskemisesta ja säännökset siitä, minkä jäsenvaltion lainsäädäntöä sovelletaan silloin kun henkilö asuu eri valtiossa kuin missä hän työskentelee tai opiskelee, kun hän oleskelee tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa tai muuttaa jäsenvaltiosta toiseen. Lisäksi luvussa on säännökset oikeudesta hakeutua hoitoon toiseen jäsenvaltioon, silloin kun asuinvaltiossa annettavaa hoitoa ei ole mahdollista saada terveydentila huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Luvussa on erikseen eri henkilöryhmiin sovellettavat säännökset. Nämä työntekijöitä ja ammatinharjoittajia sekä heidän perheenjäseniään, rajatyöntekijöitä ja heidän perheenjäseniään, työttömiä ja heidän perheenjäseniään, opiskelijoita ja heidän perheenjäseniään sekä eläkkeen hakijoita ja eläkkeensaajia ja heidän perheenjäseniään koskevat säännökset ovat useimmiten samansisältöisiä.

Luvun säännökset osoittavat minkä jäsenvaltion lainsäädännön mukaisia etuuksia henkilö saa ja mikä valtio vastaa annettujen etuuksien kustannuksista. Annettujen luontoisetuuksien kustannuksista vastaa usein eri valtio kuin se, joka ne on antanut. Tämän vuoksi säännökset koskevat yleensä tilanteita, joissa sovellettavaksi tulee yhtä aikaa kahden jäsenvaltion lainsäädäntö, oleskelu- ja asuinvaltion lainsäädäntö yhtäältä ja työskentelyvaltion lainsäädäntö toisaalta.

Sairaus- ja äitiysetuudet jaetaan luontois- ja rahaetuksiin. Niitä koskevat erilaiset yhteensovittamisperiaatteet. Luontoisetuuksia annettaessa sovelletaan yleensä asuin- tai oleskeluvaltion lainsäädäntöä, kun taas rahaetuudet maksetaan myös toisissa jäsenvaltioissa asuville ja oleskeleville henkilöille. Luontoisetuuksia ovat esimerkiksi sairaan- ja terveydenhoito, hammashoito, lääkehoito, erilaiset apuvälineet sekä korvaukset niistä kuluista, joita nämä aiheuttavat. Rahaetuudet ovat yleensä etuuksia, joiden tarkoituksena on korvata sairaudesta ja äitiydestä aiheutunut tulonmenetys. EY-tuomioistuimen mukaan rahaetuuksilla tarkoitetaan etuuksia, joiden tarkoituksena on korvata tulojen menetystä sairauden aikana, kun taas luontoisetuuksien tarkoituksena on antaa hoitoa sairauden parantamiseksi.

Asetuksen sairautta ja äitiyttä koskeva luku on keskeinen asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden perheenjäsenten kannalta. Siinä turvataan perheenjäsenille työntekijästä, itsenäisestä ammatinharjoittajasta, työttömästä, opiskelijasta, eläkkeenhakijasta ja eläkkeensaajasta johdettu oikeus etuuksiin sairauden ja äitiyden perusteella.

Sairautta ja äitiyttä koskevassa luvussa on määräyksiä niitä tilanteita varten, joissa työntekijä tai hänen perheenjäsenensä asuu tai oleskelee eri jäsenvaltiossa kuin niin sanotussa toimivaltaisessa valtiossa tai kun hän on siirtymässä toimivaltaisesta valtiosta muuhun jäsenvaltioon. Pääsääntö eli se, että toimivaltainen valtio antaa etuudet ja kerää vaakuutusmaksut määräytyy II osaston lainvalintamääräysten perusteella. Kun siis työntekijän ja hänen perheenjäsentensä työskentely- ja asuinvaltio on yksi ja sama valtio myös

oikeus sairaus- ja äitiysetuuksiin määräytyy II osaston lainvalintamääräysten mukaisesti.

Sairautta ja äitiyttä koskevan luvun 22 a artiklalla on tehty poikkeus asetuksen 1408/71 henkilöpiiriin. Määräyksellä turvataan terveydenhoitoon liittyviä oikeuksia myös muille jossakin jäsenvaltiossa vakuutetuille henkilöille kuin työntekijöille, itsenäisille ammatinharjoittajille, opiskelijoille tai heidän perheenjäsenilleen.

3.1.8.2. Luontoisetuudet

Työntekijän ja hänen perheenjäsentensä sairaanhoidon kustannuksista vastaa niin sanottu toimivaltainen valtio. Jos työntekijä, opiskelija, eläkkeensaaja jne. tai hänen perheenjäsenensä oleskelee tai asuu muussa maassa kuin toimivaltaisessa valtiossa, hän saa sairaanhoidon asuin- tai oleskeluvaltion lainsäädännön mukaan. Sairauteen ja äitiyteen liittyvää hoitoa ja muita etuuksia antaessaan asuinvaltion laitos soveltaa omaa lainsäädäntöään ikään kuin henkilö olisi siellä vakuutettu. Tämä tarkoittaa, ettei hoidon laajuuteen voi soveltaa mitään rajoituksia sillä perusteella, että henkilö on toisessa jäsenvaltiossa vakuutettu. Asuinvaltio perii hoidon kustannukset toimivaltaiselta valtiolta, jollei valtioiden välillä ole sovittu kustannusten korvauksista luopumisesta. Suomi on sopinut kustannusten korvaamisesta luopumisesta Pohjoismaiden, Belgian, Alankomaiden, Luxemburgin, Yhdistyneen Kuningaskunnan ja Itävallan kanssa.

Muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa oleskellessaan työntekijä tai opiskelija ja heidän perheenjäsenensä todistavat oikeutensa sairaanhoitoon E-sairaanhoitolomakkeilla. Lomakkeen antaa siis toimivaltaisen valtion laitos ja se osoittaa, että henkilö on vakuutettu sekä että toimivaltainen valtio vastaa henkilön sairaanhoidon kustannuksista. Useimmissa sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö oleskelee muussa jäsenvaltiossa kuin toimivaltaisessa valtiossa, rajoittuu oikeus sairaanhoitoon välittömään sairaanhoitoon. Eräillä henkilöryhmillä on kuitenkin oikeus laajempaan hoitoon eli oleskelun aikana tarvittavaan hoitoon toisessa jäsenvaltiossa oleskellessaan. Tällaisia henkilöitä ovat:

- lähetetyt työntekijät tai virkamiehet
- kansainvälisen kuljetusliikkeen palveluksessa olevat
- itsenäiset ammatinharjoittajat, jotka työskentelevät toisessa jäsenvaltiossa
- opiskelijat
- edellä mainittujen perheenjäsenet

Sairaanhoitolomakkeet todistavat paitsi työntekijän tai opiskelijan oikeudesta sairaanhoitoon toimivaltaisen valtion kustannuksella myös hänen perheenjäsenensä vastaavasta oikeudesta. Perheenjäsenen ei tarvitse olla ollut toimivaltaisessa valtiossa ennestään vakuutettu saadakseen tämän oikeuden. Jos perheenjäsen on itse työntekijän asemassa toisessa jäsenvaltiossa, määräytyy hänen oikeutensa työntekijöitä koskevien määräysten mukaan, eikä hänellä voi tällöin olla oikeutta perheenjäsenenä sairaanhoitoon esimerkiksi Suomen kustannuksella.

Vaikka jäsenvaltioiden välillä olisi sovittu kustannusten korvauksista luopumisesta, käytetään yleensä sovittuja E-lomakkeita osoittamaan asianomaisen henkilön sairaanhoito-oikeuden laajuus. Pohjoismaiden ja Yhdistyneen Kuningaskunnan kanssa on kuitenkin sovittu, että sairaanhoitolomakkeita ei käytetä (poikkeuksena ovat kuitenkin hoi-

toon hakeutumista varten annettava lomake E112 ja eräille henkilöryhmille muussa kuin toimivaltaisessa valtiossa oleskelun ajalta turvattua oikeutta tarvittavaan sairaanhoitoon osoittava lomake E128)

3.1.8.3. Hoitoon hakeutuminen

Toimivaltainen laitos voi antaa henkilölle luvan mennä toisen jäsenvaltion alueelle saamaan sieltä hänen tilansa kannalta aiheellista hoitoa. Hoito annetaan sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, johon henkilö hakeutuu hoitoon. Hoidon kustannuksista vastaa toimivaltainen valtio. Hoitoon hakeutuminen edellyttää ennakkolupaa toimivaltaiselta laitokselta. Toimivaltaisen laitoksen on annettava lupa, jos toisessa jäsenvaltiossa annettava hoito on tehokkaampaa kuin se, jota henkilö voi saada asuinvaltiossaan sekä tapauksissa, jossa hoitoa ei voida saada asuinvaltiossa. Oikeus hoitoon hakeutumiseen kattaa EY-tuomioistuimen mukaan kaiken henkilön sairauden kannalta tehokkaan hoidon. Lupaa myönnettäessä on ratkaiseva ensisijaisesti henkilön terveydentila ja sen vaatima hoito eikä niinkään se, olisiko hoitoa mahdollista antaa asuinmaassa. Laitoksen tulee arvioida objektiivisin lääketieteellisin perustein asetuksen 22 artiklan mukaisen luvan antamista ja epäämistä (117/77 ja 182/78 *Pierik*).

EY-tuomioistuin on varhaisten ratkaisujensa jälkeen laajentanut huomattavasti hoitoon hakeutumista koskevaa tulkintaansa. EY-tuomioistuin on viime vuosina antanut useita ratkaisuja tapauksissa, joissa sairaanhoitopalveluita on hankittu toisesta jäsenvaltiosta. Tapauksissa on ollut osin kysymys perustamissopimuksen artiklojen tulkinnasta ja toisaalta EY:n sosiaaliturva-asetuksen 1408/71 artikloista.

Sosiaaliturva-asetuksen 22 artiklan mukaan potilas voi hakeutua hoitoon toiseen jäsenvaltioon, jos hänellä on toimivaltaisen (asuinvaltio) laitoksen myöntämä lupa (lomake E112). Suomessa luvan antaa sairaanhoitopiiri. Lupaa ei voida asetuksen mukaan evätä, jos hoito on asuinmaassa tunnustettu hoitomuoto eikä potilaalle ole voitu antaa hoitoa asuinmaassaan siinä ajassa kuin on tavallisesti välttämätöntä ottaen huomioon hänen sen hetkinen terveydentilansa ja todennäköinen taudinkulku.

Asioissa *C-158/96 Kohll* ja *C-120/95 Decker* EY-tuomioistuin vahvisti ensimmäisen kerran, että tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus ulottuu myös sosiaaliturvajärjestelmiin.

Keväällä 1998 annetut ratkaisut *Decker (C-120/95)* ja *Kohll (C-158/96)* ovat herättäneet runsaasti keskustelua eri jäsenmaissa. Tapauksissa oli kysymys korvauksen saamisesta Luxemburgin sairausvakuutusjärjestelmästä, kun silmälasit ja hampaiden oikomishoito oli hankittu toisesta jäsenvaltiosta. Asiassa *Kohll* oli kysymys Luxemburgin kansalaisesta, joka oli vakuutettu luxemburgilaisessa sairauskassassa, jossa myös hänen perheenjäsenensä olivat hänen kauttaan vakuutettuja. *Kohll* halusi toimittaa tyttärensä Saksaan hammaskirurgin luo oikomishoitoon. Hoito kuului Luxemburgin sairausvakuutuksesta korvattaviin hoitoihin. *Kohll* haki luxemburgilaiselta laitokselta hoitoon hakeutumislupaa 22 artiklan perusteella, mutta sitä ei myönnetty. Perusteluna oli se, että kyseessä ei ollut kiireellinen hoito ja että hoitoa pystyttiin antamaan myös Luxemburgissa. Asiassa *Decker* oli puolestaan kyse Belgiassa hankittujen silmälasien korvaamisesta luxemburgilaisesta sairauskassasta, johon *Decker* kuului. Sairauksassan sääntöjen mukaan silmälasit korvattiin, jos ne oli teetetty Luxemburgissa toimivalla optikolla. Sairauksassa kieltäytyi korvaamasta silmälasia.

Tuomioistuin katsoi, että korvauksen epääminen olisi ollut perustamissopimuksen palvelujen vapaan tarjonnan ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastaista. Koska sillä, mistä maasta palvelu tai tavara oli hankittu, ei ollut vaikutusta korvauksen suuruuteen, julkisasiamies totesi lausunnossaan, että jäsenvaltioilla on perustamissopimuksen mukaan mahdollisuus rajoittaa sairaanhoito- ja sairaalapalvelujen tarjoamisen vapautta silloin, kun tietyn hoitokapasiteetin tai lääketieteellisen pätevyyden ylläpitäminen tietyssä jäsenvaltiossa on välttämätöntä kansanterveydellisistä syistä tai paikallisen väestön eloonjäämisen kannalta.

Asetuksen 1408/71 22 artiklassa säädetään luvasta, jonka toimivaltainen laitos antaa hakeutumiseen toiseen valtioon hoitoon, jolloin hoitoetus ja sen korvaaminen määräytyy hoitoa antaneen valtion lainsäädännön mukaan. Nyt on kuitenkin kysymys korvauksen suorittamisesta toimivaltaisen laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaisesti eikä siis sen valtion lainsäädännön mukaan, missä hoito on annettu. Asetuksen 22 artiklaa päätös ei siis koske, vaan sen ohella olevaa omatoimista mahdollisuutta mennä toiseen maahan hoitoon ja saada kustannuksistaan kotimaan lainsäädännön mukainen korvaus.

Tuomioistuin on myös asiassa 238/82 *Duphar* todennut, ettei se, että sääntely kuuluu sosiaaliturvan alaan, estä perustamissopimuksen tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaavan määräyksen soveltamista. Tuon päätöksen mukaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvaa koskevat määräykset kuuluvat perustamissopimuksen turvaaman tavaroiden vapaan liikkuvuuden alaan silloin, kun ne voivat vaikuttaa sairaanhoitotuotteiden markkinointiin ja siten välillisesti niiden maahantuontimahdollisuuksiin.

Tuomioistuin oli jo aikaisemmin asiassa 215/87 *Schumacher* todennut, että yksityishenkilöillä on määrätyin edellytyksin oikeus tuoda yksityiseen käyttöönsä lääkkeitä. Jäsenvaltio ei voinut edellyttää, että lääkkeet tulee ostaa sen omalla alueella toimivasta apteekista tai että lääkemääräyksen antaneen lääkärin tulee toimia sen alueella. Decker-päätöksessään tuomioistuin vahvisti lisäksi, että toisista jäsenvaltioista tuoduista tuotteista ja lääkkeistä tulee maksaa sairausvakuutuskorvaus samalla tavalla kuin korvaus olisi maksettu, jos lääkkeet olisi hankittu siitä jäsenvaltiosta, jonka sosiaaliturvajärjestelmään henkilö kuuluu.¹⁴

EY-tuomioistuin on tulkinnut edelleen palveluiden vapaan liikkuvuuden suhdetta sairaanhoitoon ja sosiaaliturvaan ratkaisuisaan C-368/98 *Vanbraekel* ja yhdistetyissä asioissa C-157/99 *Geraets-Smits & Peerbooms*.

Tapauksessa *Vanbraekel* (C-368/98) belgialainen tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua sosiaaliturva-asetuksen 1408/71 sekä palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen tulkinnasta. Tapauksessa Belgiassa vakuutettu henkilö oli ollut leikkauksessa Ranskassa ilman, että hänelle oli myönnetty sosiaaliturva-asetuksen 22 artiklan mukaista ennakkolupaa hoitoon hakeutumiseen. Kansallinen tuomioistuin katsoi asiantuntijalääkärin lausunnon perusteella, että lupa olisi tullut myöntää. EY-tuomioistuimelle esitetty kysymys koski sen vuoksi ainoastaan kustannusten korvaamista; onko sairaalahoidosta aiheutuneet kulut korvattava hoitoa antaneen vai toimivaltaisen valtion (asuinvaltion) lainsäädännön mukaan.

¹⁴ Decker & Kholl ratkaisujen selostus perustuu Maija Sakslinin artikkeliin ”Palveluiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus ja sairaanhoitoon liittyvä sosiaaliturva” julkaisussa Euroopan unionin syventyminen ja sosiaaliturva STM:n julkaisuja 1999:2.

Ratkaisussaan tuomioistuin totesi, että ennakkoluvan myöntäminen ei ollut asiassa kiistanalainen ja ratkaisu keskittyy siihen, minkä maan lainsäädännön suuruisena korvaus on maksettava ja onko toimivaltaisen valtion maksettava lisäkorvausta. Tuomioistuin totesi muun muassa perustamissopimuksen 49 artiklan soveltamisesta seuraavaa: artiklaa on tulkittava siten, että vaikka oleskeluvaltiossa annetuista sairaalapalveluista aiheutuvien kulujen korvaus, joka perustuu kyseisessä valtiossa voimassa olevien säännösten soveltamiseen, on pienempi kuin se korvaus, joka siinä jäsenvaltiossa, jossa potilas on vakuutettu, maksettaisiin siellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan sen alueella annetusta sairaalahoidosta, toimivaltaisen laitoksen on myönnettävä vakuutetulle tätä erotusta vastaava lisäkorvaus.

Tapauksista *Geraets-Smits & Peerbooms (C-157/99)* ensimmäisessä alankomaalainen potilas halusi saada hoitoa Parkinsonin tautiin Saksassa. Lupa evättiin sillä perusteella, että Alankomaissa oli saatavissa riittävää ja asianmukaista hoitoa ja että saksalaisessa hoitolaitoksessa annettavan hoidon ei katsottu olevan tavanomaista. Toisessa tapauksessa oli kysymys koomassa olleen potilaan hoidosta itävaltalaisessa sairaalassa. Lupa evättiin, koska haluttu hoitomuoto oli vasta kokeilukäytössä eikä kysymys näin ollen ollut tavanomaisesta hoidosta.

Alankomaalaisen tuomioistuimen kysymys koski ensinnäkin sitä, onko ennakkoluvan vaatiminen yhteisön perustamissopimuksen palvelujen vapaan tarjonnan periaatteen vastaista (Decker/Kohll). Lisäksi kysymys oli muun muassa hoidon tavanomaisuuden merkityksestä edellä mainitun lainsäädännön valossa (asetuksen 1408/71 22 artiklan soveltaminen).

Ratkaisussaan tuomioistuin käsitteli sairaalahoidon ja palveluiden suhdetta (kuten myös Vanbraekel tapauksessa). Tuomioistuin totesi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön viitaten, että *sairaanhoitopalvelut kuuluvat palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaan*, eikä ole syytä tehdä eroa sen mukaan, onko kysymyksessä sairaalassa tai sen ulkopuolella annettava hoito.

Tuomioistuin totesi, että ennakkoluvan vaatiminen ei ole Alankomaiden kaltaisessa järjestelmässä yhteisön oikeuden vastaista. Tuomioistuin asetti kuitenkin tiettyjä edellytyksiä luvan vaatimiselle.

Ensinnäkin luvan myöntämisedellytysten on oltava *perusteltuja pakottavien syiden vuoksi* (Kohll-tapauksessa luetellut sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakava järkkäminen, riittävän monipuolisten ja kaikkien saatavilla olevien sairaanhoito- ja sairaalapalvelujen turvaaminen, tietyn hoitokapasiteetin tai lääketieteellisen pätevyyden ylläpitäminen kansanterveydellisistä syistä tai paikallisen väestön eloonjäämisen kannalta) ja niiden on *täytettävä suhteellisuuden vaatimukset* (sääntelyllä ei saa ylittää sitä, mikä on objektiivisesti tarpeen tätä varten ja että tavoitetta ei olisi voitu saavuttaa vähemmän rajoittavilla säännöillä).

Lisäksi tuomioistuin edellyttää, että jos luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hoitoa voidaan pitää ammattikunnassa vallitsevien käsitysten mukaan tavanomaisena, lupa voidaan evätä tällä perusteella ainoastaan, jos kysymyksessä olevaa hoitoa on tutkittu riittävästi ja se on todettu päteväksi *kansainvälisessä lääketieteessä*. Käytännössä siis yhden valtion ammattikunnan käsitys jonkin hoidon tavanomaisuudesta ei ole ratkaiseva, vaan ratkaisun tulee perustua kansainväliseen lääketieteeseen.

Edelleen tuomioistuin katsoi, että lupa saadaan evätä sillä perusteella, ettei hoidolle ole lääketieteellistä tarvetta, ainoastaan, jos potilas voi saada *ajossa samanlaista tai tehokkuudeltaan samanasteista hoitoa* sellaisessa laitoksessa, joka on tehnyt sopimuksen sen sairausvakuutuskassan kanssa, johon vakuutettu kuuluu.

Vireillä on lisäksi muita tapauksia.

Müller-Fauré & van Riet (C-385/99) -tapaukset ovat alankomaalaisia ja koskevat ennakkoluvan vaatimisen yhdenmukaisuutta perustamissopimuksen kanssa. Lisäksi kansallinen tuomioistuin kysyi, onko sillä merkitystä, että hoito suoritetaan kokonaan tai osittain laitoshoidona.

Tapauksessa Müller-Fauré kysymys on hammashoidosta, van Riet -tapauksessa taas osittain laitoshoidona ja osittain avohoidona saadusta niveltähystyksestä. Tapauksia koskevassa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa lausuttiin seuraavaa: artikla 49 EY ja artikla 50 EY eivät muodosta estettä jäsenvaltiossa sellaiselle sairausvakuutusetuuksia koskevalle sosiaaliturvalainsäädännölle, jonka mukaisesti vakuutetut veloitetaan hankkimaan ennakkolupa sairausvakuutustoimistoltaan siihen, että he saavat matkustaa toiseen jäsenvaltioon saamaan hoitoa sellaiselta hoidon antajalta, jolla ei ole sopimusta sairausvakuutuskassan kanssa, ja jonka mukaan luvanvaraisuus vaatii että hoito on vakuutetulle välttämätöntä. Ennakkoluvan vaatiminen on oikeutettua. Edellytyksenä ennakkoluvan vaatimiselle on kuitenkin, että se voidaan evätä vain, jos identtistä hoitoa tai yhtä tehokasta hoitoa voidaan saada ajossa laitoksessa, jolla on sopimus sen sairausvakuutuskassan kanssa, johon vakuutettu kuuluu. Julkisasiamiehen mukaan ennakkolupa-ehto tällä tavalla tulkittuna vaikuttaa siihen, että jäsenvaltion alueella ylläpidetään riittävä, hyvin harkittua ja pysyvää, laadukasta sairaanhoitoa, samoin kuin siihen, että taloudellinen vakaus sairausvakuutusjärjestelmässä varmistetaan. Sama koskee julkisasiamiehen mukaan sairaalahoitoa: jos useat vakuutetut päättäisivät hakeutua hoitoon muihin jäsenvaltioihin, vaikka laitokset, joilla on sopimus vakuutettujen "omien" vakuutuskassojen kanssa, tarjoaisivat samaa tai vastaavaa hoitoa, voisi tämä potilasvirta uhata vakuutuskassojen sopimusjärjestelmällään tavoittelemaa päämäärää eli sairaanhoidon tarjonnan ja resurssienhallinnan välisen tasapainon suunnittelua ja rationalisointia prioriteetit huomioiden. Geraets-Smits/Peerbooms tapauksen ratkaisun jälkeen asian suullisessa käsittelyssä keskityttiin muun muassa siihen kysymykseen, mitä hoidon saaminen "ajossa" tarkoittaa. Julkisasiamiehen mukaan tulkinta käsitteestä "ajossa" on annettava täsmällisestä lääketieteellisestä lähtökohdasta riippumatta siitä, kuinka pitkä odotusaika välttämättömän hoidon saamisessa on.

Ioannidis (C-326/00) -tapauksessa kysymyksessä on kreikkalainen eläkeläinen, joka tilapäisesti Saksassa oleskellessaan tutkittiin ja sai hoitoa sydänvaivojen vuoksi. Kreikan sairauskassa kieltäytyi korvaamasta sairaalahoitoa muun muassa, koska potilaan tauti katsottiin krooniseksi eikä tämän terveydentila ollut huonontunut äkillisesti. Kreikan viranomaiset katsoivat, että potilaan sairaalahoito Saksassa oli ollut suunniteltua. Kansallinen tuomioistuin kysyi kansallisten sairaanhoidon korvaamista koskevien säännösten yhteensopivuutta EY:n perustamissopimuksen kanssa. Ennakkoratkaisua pyydettiin myös kansallisten säännösten yhteensopivuudesta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimukseen liitetyn lisäpöytäkirjan kanssa. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa lausuttiin, että asetuksen 1408/71 31 artikla ja asetuksen 574/72 31 artikla muodostavat esteen sellaiselle kansalliselle päätökselle, jonka mukaan se, että toimivaltainen laitos maksaa ulkomaan sairaalassaolosta aiheutu-

neet kulut, vaatii erityisen luvan, joka myönnetään vain sillä ehdolla, että se sairaus josta asianomainen henkilö (myös eläkeläinen) kärsii, syntyi äkillisesti hänen ulkomailla oleskellessaan ja että hoidon tarve oli akuutti.

Patricia Inizan (C-56/01) -tapauksessa ranskalainen Inizan sai psykosomaattista kivunlievityshoitoa Saksassa. Vastaavanlaisista luontaishoidoista ja vaihtoehtoiseen lääketieteeseen perustuvista hoidoista aiheutuneet kulut korvataan Saksassa kansallisesta sairausvakuutusjärjestelmästä sekä yksityisten vakuutusten perusteella. Potilas katsoi, että hän ei voinut saada terveydentilansa edellyttämää asianmukaista hoitoa Ranskassa. Ranskalainen asiantuntijalääkäri ei puoltanut korvauksen maksamista, koska kysymyksessä olevaa hoitoa oli laajalti ja monipuolisesti tarjolla ilman, että potilaan tarvitsisi joutua odottamaan pitkiä aikoja. Kansallinen tuomioistuin kysyi ennakkoratkaisupyynnössään sosiaaliturva-asetuksen 1408/71 22 artiklan yhteensopivuutta EY:n perustamis-sopimuksen palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien artiklojen 59 ja 60 kanssa.

3.1.8.4. Rahaetuudet

Rahaetuudet maksetaan toimivaltaisesta valtiosta. Asetuksen mukaan sairauden ja äitiyden perusteella maksettavaa rahaetuutta haetaan aina viimeisestä työskentelyvaltiosta. Tässä valtiossa voidaan ottaa huomioon toisessa jäsenvaltiossa täytettyjä vakuutuskauusia. Sairaus- ja äitiysetuuden määrä lasketaan viimeisessä työskentelyvaltiossa ansaittujen tulojen perusteella. Yhteisön oikeus sallii siis kansallisen lainsäädännön, jonka mukaan ei oteta huomioon työntekijän aikaisemmassa työskentelyvaltiossaan ansaitsemia tuloja sairaus- ja äitiysetuuden määrää laskettaessa.

Jos henkilö muuttaa rahaetuuden maksukauden aikana toiseen jäsenvaltioon, voi asetuksen 1408/71 mukaan viimeisen työskentelyvaltion ansioihin perustuvat sairaus- ja äitiysetuudet saada mukaansa toiseen valtioon ainoastaan, jos on jo alkanut saada niitä viimeisessä työskentelyvaltiossaan ja on pyytänyt asetuksen 22 artiklan mukaan työskentelyvaltionsa laitokselta luvan muuttaa toiseen valtioon.

Sellaisten työntekijöiden kuten esimerkiksi merityöntekijöiden kohdalla, jotka eivät ole työskentelynsä aikana asuneet toimivaltaisessa valtiossa, oikeus rahaetuuksiin toimivaltaisesta valtiosta säilyy työsuhteen voimassaolon ajan.

3.1.8.5. Sairaanhoidon kustannuksista vastaava valtio ja velvollisuus maksaa vakuutusmaksuja

Työntekijät ja työttömät

Työntekijän ja työttömänä olevan henkilön sairaanhoidon kustannuksista vastaa pääsääntöisesti valtio, jonka lainsäädäntöä henkilöön sovelletaan II osaston lainvalintamääräysten mukaan. Tähän II osaston määräysten mukaan määräytyvään toimivaltaiseen valtioon maksetaan myös maksut. Siis vaikka sairaanhoitoetuudet saadaan asuin- tai oleskeluvaltiossa sen soveltaman lainsäädännön mukaisina, vastaa etuuksien kustannuksista II osaston lainvalintamääräysten mukaan määräytyvä toimivaltainen valtio. Poikkeuksena tähän on ainoastaan työtön henkilö, joka asui muussa valtiossa kuin minkä maan lainsäädäntöä häneen sovellettiin. Tällaisia ovat esimerkiksi merityöntekijät. Näillä henkilöillä on työttömänä oikeus myös asuinvaltiostaan sairaanhoidon etuuksiin aivan

kuin he olisivat olleet asuinvaltiossaan vakuutettuja työskentelynsä aikana. Asuinvaltio vastaa tällöin myös sairaanhoidon kustannuksista.

Eläkkeensaajat

Eläkkeensaajiin, jotka ovat lopettaneet työskentelyn, sovelletaan useimmissa tapauksissa asetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan asuinvaltion lainsäädäntöä. II osaston määräyksillä ei kuitenkaan ole vaikutusta eläkkeen, sairaus- ja äitiysetuuksien tai perhe-etuuksien maksamiseen. Niiden suhteen toimivaltainen valtio määräytyy III osaston säännösten mukaan.

Eläkkeensaajien ja heidän perheenjäsentensä oikeus sairaus- ja äitiysetuuksiin järjestyy samojen periaatteiden mukaan kuin työntekijöiden oikeus. Asetuksessa on määriteltä erikseen, mikä valtio vastaa etuuksien kustannuksista. Tämä on tarpeen siitä syystä, että eläkkeensaaja saattaa saada eläkettä useasta valtiosta yhtä aikaa ja on myös mahdollista, että hän asuu sellaisessa valtiossa, josta hän ei saa eläkettä. Sairaus- ja äitiysetuuksien kustannuksista vastaava valtio määräytyy asetuksessa kolmea eri periaatetta soveltamalla. Pääperiaate on, että luontoisetuudet annetaan asuinvaltiossa ja että rahaetuudet maksetaan toimivaltaisesta valtiosta. Etuuksien kustannuksista vastaa toimivaltainen valtio. Periaate on, että maksujen perimistä koskevan oikeuden ja etuuksien tarjoamista koskevan velvollisuuden välillä tulee olla yhteys.

Koska eläkkeensaajat ovat saattaneet aktiiviuransa aikana olla vakuutettuja useammassa jäsenvaltiossa, on asetuksessa ollut tarpeen erikseen määritellä, mikä valtio vastaa eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista. Kustannuksista vastaava valtio voi olla siis joko valtio, joka on II osaston lainvalintasääntöjen mukaan toimivaltainen valtio tai jokin entisistä toimivaltaisista valtioista. Kustannuksista vastaava laitos määrittää erikseen seuraavia tilanteita varten:

- Asuinvaltiossa oikeus etuuksiin ja
 - a) asuinvaltio maksaa eläkettä (27 artikla) tai
 - b) asuinvaltio ei maksa eläkettä (28 a artikla)
- Asuinvaltiossa ei ole oikeutta etuuksiin, mutta oikeus etuuksiin olisi eläkettä maksavassa maassa, jos etuudensaaja asuisi siellä (28 artikla).

Eläkkeensaajien maksuja koskevat säännökset ovat artiklassa 33. Artiklan ensimmäinen kohta koskee tilannetta, jossa eläkettä maksava maa saa vähentää lainsäädäntönsä mukaisesti eläkettä maksuilla siihen määrään saakka, kun sairausetuuksia koskevat kustannukset ovat kyseisen valtion vastuulla.

EY-tuomioistuimen tuomio asiassa *C-389/99 Rundgren* koskee kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksujen perintää. Alun perin Suomesta kotoisin oleva Sulo Rundgren, joka oli ollut Ruotsin kansalainen 18.7.1975 alkaen, asui Ruotsissa vuosina 1957-1961 ja vuodesta 1964 siihen asti, kun hän muutti pysyvästi takaisin Suomeen 29.9.1989. Hän oli saanut Ruotsin lainsäädännön nojalla vuodesta 1986, kansaneläkettä ja julkishallinnon palvelussuhteeseensa perustuvaa eläkettä sekä työtapaturman johdosta elinkorkoa. Vuosina 1994-1996 hänellä ei ollut muita tuloja kuin mainitut Ruotsista maksetut eläkkeet ja elinkorot.

Rundgren ei ollut suorittanut Ruotsissa mitään sosiaalimaksuja vuosina 1994-1996 saamistaan tuloista mutta näitä tuloja oli verotettu ulkomailla asuvien henkilöiden verotuksesta annetun lain mukaisesti. Suomessa Rundgrenin maksettavaksi oli hänen vuositulojensa perusteella määrätty vuosilta 1994-1996 kansaneläkevakuutusmaksua ja sairausvakuutusmaksua.

Oikaisulautakunta hylkäsi 24.11.1997 tekemällään päätöksellä Rundgrenin vaatimuksen, jonka mukaan Suomen viranomaisten hänen maksettavikseen määräämät kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksut oli poistettava. Rundgrenin mielestä maksut olivat yhteisön oikeuden vastaisia, koska hän sai eläkettä ainoastaan Ruotsista ja koska hän ei ollut hakenut Suomen lainsäädännön mukaista kansaneläkettä. Rundgrenin mukaan hänellä ei olisi ollut tähän jälkimmäiseen eläkkeeseen edes oikeutta, koska hänen tulonsa olivat ylittäneet kansaneläkkeen myöntämiseksi asetetun tulorajan.

Oikaisulautakunta myönsi, ettei Suomessa asuvan eläkkeensaajan tarvitse asetuksen 1408/71 33 artiklan 2 kohdan ja 28 a artiklan mukaan suorittaa sairausvakuutusmaksua, jos hänellä ei ole oikeutta eläkkeeseen Suomessa. Oikaisulautakunnan mukaan näitä säännöksiä ei kuitenkaan voitu soveltaa tähän asiaan, koska Rundgren ei ollut osoittanut, ettei hänellä ole ollut missään tapauksessa oikeutta saada eläkettä Suomesta.

Kansallinen tuomioistuin pyysi EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua muun muassa siitä, voidaanko asetuksia 1408/71 ja 1612/68 soveltaa asiassa, vaikka Rundgren oli muuttanut Ruotsista Suomeen jo 29.9.1989 eli ennen kuin Euroopan talousalueesta tehty sopimus tuli Suomen osalta voimaan. Kansallinen tuomioistuin pyysi tuomioistuinta myös arvioimaan Rundgrenin eläkeoikeuden Suomessa asetuksen 1408/71 28 a artiklan (yhden tai useamman muun jäsenvaltion kuin asuinvaltion lainsäädännön mukaan maksettavat eläkkeet, kun oikeus etuuksiin on viimeksi mainitussa maassa) mukaisesti. Kansallinen tuomioistuin pyysi ratkaisua myös asetuksen 1408/71 33 artiklan 2 kohdan soveltamisesta Suomen kansaneläkemaksuun ja maksujen perintään sekä asetuksen 1408/71 ja pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen välisestä suhteesta ja sopimukseen sisältyvästä säännöksestä, jonka mukaan Suomi ja Ruotsi luopuvat muun ohella kaikesta hoitoetuksista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Kansallinen tuomioistuin pyysi EY-tuomioistuimelta ratkaisua myös siitä, onko yhteisön perustamissopimuksen EY 39 artiklaa ja asetusta 1612/68 tulkittava siten, että Suomi ei ole oikeutettu nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa perimään Rundgrenilta oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaista kansaneläkevakuutusmaksua ja sairausvakuutusmaksua.

Tuomioistuimen mukaan asetuksen 1408/71 28 a artiklaan sisältyvää ilmaisua "oikeutta eläkkeeseen ei ole" on tulkittava siten, että ilmaisulla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilölle ei tosiasiallisesti makseta Suomen lainsäädännön mukaisen kansaneläkkeen kaltaista asumiseen perustuvaa eläkettä eikä ansiotyöhön perustuvaa, tämän henkilön asuinmaana olevan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti myönnettävää eläkettä, eikä tässä yhteydessä ole tarpeen tutkia, olisiko kyseisellä henkilöllä periaatteellinen oikeus näihin eläkkeisiin.

Tuomioistuimen mukaan asetuksen 33 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa, että kun luontoisetuksien kustannuksista vastaa saman asetuksen 27, 28 ja 28 a artiklan mukaan sellainen jäsenvaltion laitos, joka vastaa eläkkeen maksamisesta ja soveltaa lainsäädäntöä, jonka mukaan eläkkeitä vähennetään sairauden ja äitiyden vuoksi perittävien maksujen osalta, tällä laitoksella on oikeus tehdä tällaiset vähennykset - tällaisesta

laitoksesta maksettavasta eläkkeestä, mikä edellyttää, että kyseistä eläkettä on todella maksettu.

EY-tuomioistuimien totesi asetuksen 33 artiklan 1 kohdassa säädettävän muun muassa, että kun luontoisetuksien kustannuksista vastaa asetuksen 27, 28 ja 28a artiklan mukaan sellainen jäsenvaltion laitos, joka vastaa eläkkeen maksamisesta ja soveltaa lainsäädäntöä, jonka mukaan eläkkeitä vähennetään sairauden ja äitiyden vuoksi perittävien maksujen osalta, tällä laitoksella on oikeus tehdä tällaiset vähennykset - tällaisesta laitoksesta maksettavasta eläkkeestä, mikä edellyttää, että kyseistä eläkettä on todella maksettu. Tuomioistuimen mukaan 33 artiklassa on erityisesti ilmaistu yleinen periaate, jonka mukaan eläkkeensaajalta ei voida periä pelkän jäsenvaltiossa asumisen perusteella pakollisia vakuutusmaksuja sellaisista etuuksista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, joista jonkin toisen jäsenvaltion laitos vastaa. Asetuksen 28 a ja 33 artiklan 2 kohdan tulkinnan kannalta ei tuomioistuimen mukaan ole merkitystä sillä seikalla, että Suomi ja Ruotsi ovat luopuneet vastavuoroisesti luontoisetuksien kustannusten korvauksista.

EY-tuomioistuimien vahvisti siis *Rundgren*-tuomiossaan, ettei asuinvaltio voi periä sairausvakuutusmaksuja eläkkeensaajalta, joka saa eläkettä vain toisesta jäsenvaltiosta eikä siis lainkaan asuinvaltiostaan. Riittävää oli se, että eläkkeensaajalle ei tosiasiallisesti maksettu eläkettä Suomesta, eikä tässä yhteydessä ollut tarpeen selvittää olisiko henkilöllä ollut periaatteellinen oikeus eläkkeeseen Suomesta. Sillä seikalla, että *Rundgren* ei ollut hakenut Suomesta eläkettä ei siis ollut merkitystä.

EY-tuomioistuimen ratkaisu selkeytti tilannetta *Rundgren* -tuomion kanssa yhdenmukaisissa tilanteissa. Ratkaisu jätti kuitenkin edelleen avoimeksi useita kysymyksiä. Tuomiossa ei ole suoraan otettu kantaa siihen, voidaanko vakuutusmaksut periä ja mitä tuloa voidaan pitää maksun perusteena esimerkiksi, jos Suomessa asuva eläkkeensaaja:

- saa eläkettä sekä Suomesta että jostain toisesta jäsenvaltiosta
- saa eläkettä toisesta jäsenvaltiosta, mutta on työssä Suomessa
- saa eläkettä toisesta jäsenvaltiosta ja joitain muita etuuksia Suomesta, kuten työttömyysturva-, äitiys- ja vanhemmuusetuuksia tai työmarkkinatukea
- saa toisesta jäsenvaltiosta eläkettä, joka ei kuulu asetuksen 1408/71 piiriin
- on leski tai orpo

Saksalainen tuomioistuin kysyi tapauksessa *Movrin (C-73/99)* EY-tuomioistuimelle tehdyssä ennakkoratkaisukysymyksessään, onko asetuksen 1408/71 1 artiklan 1 kohta ja 10 artiklan 1 kohta tulkittava siten, että käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltainen jäsenvaltion lainsäädännön mukainen lisäosa, jonka tarkoituksena on korvata maksetut sairausvakuutusmaksut, on edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettu vanhuusetuus, johon tämän lainsäädännön mukaista vanhuuseläkettä saavalla henkilöllä on oikeus, vaikka hän asuu toisessa jäsenvaltiossa, jossa hän kuuluu pakollisen sairausvakuutuksen piiriin.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen perusteluissa lausuttiin yhteisöjen tuomioistuimen useaan otteeseen todenneen, että etuutta voidaan pitää sosiaalietuutena silloin, kun sen myöntäminen ei edellytä saajan henkilökohtaisten tarpeiden tapauskohtaista harkintaa ja kun se myönnetään laissa määritellyin perustein sekä sillä edellytyksellä, että se koskee jotakin asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa luetelluista riskeistä. Luettelo käsittää sekä sairausetuudet (1 artiklan a kohta) että vanhuusetuudet (4 artiklan 1 kohdan c ala-

kohta). Se, minkä tyyppisestä sosiaalietauudesta on kysymys, riippuu ennen kaikkea etuuden ominaispiirteistä, etenkin sen tarkoituksesta ja myöntämisedellytyksistä. Kansallisen lainsäädännön perusteella on selvää, että nämä molemmat tekijät osoittavat lisäosan olevan osa vanhuuseläkettä. Eläkelaitokset myöntävät lisäosan ja käyttävät sen laskemisen perusteena sairausvakuutusmaksujen määrää, joka vuorostaan perustuu saadun eläkkeen määrään. Lisäosan määrä on siis riippuvainen eläkkeen määrästä ilman, että viranomaiset käyttäisivät sitä määrittäessään harkintavaltaa. Edelleen lisäosan saamisen edellytyksenä on oikeus eläkkeeseen, ja sitä maksetaan eläkkeensaajille ilman harkintavallan käyttöä. Se on näin ollen luonteeltaan asetuksen 1 artiklan t kohdassa tarkoitettu eläkkeen lisäavustus.

Kuten julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa mainittiin, Saksan hallitus väitti, ettei lisäosa ole asetuksen 1408/71 1 artiklan t kohdassa tarkoitettu etuus, koska ainakin silloin, kun kyseessä oleva henkilö kuuluu Saksan pakolliseen lakisääteiseen sairausvakuutusjärjestelmään, eläkevakuutuslaitos ei maksa lisäosaa eläkkeensaajalle, vaan suoraan sairausvakuutuslaitokselle. Julkisasiamiehen mukaan maksut suoritetaan kuitenkin eläkkeensaajan hyväksi, ja tämän johdosta hänen eläkkeensä tosiasiallinen määrä kasvaa, joten maksu kuuluu 1 artiklan t kohdan soveltamisalaan. Asetuksen 1408/71 1 artiklan t kohdassa käsitteeseen etuudet sisällytetään nimenomaisesti maksujen palauttamisen muodossa annettavat rahasuoritukset. Maksuja koskevan tuen (lisäosan) maksamisella on sama vaikutus; voitaisiin todellakin yhtä hyvin katsoa, että lisäosa, jonka tarkoituksena on korvata maksetut sairausvakuutusmaksut, kuuluu tähän 1 artiklan t kohdan osaan. Julkisasiamiehen mukaan Saksan hallitus tuntui suullisessa käsittelyssä lisäksi yhtyvän siihen näkemykseen, että (eläkkeensaajalle maksettavaan) lisäosaan, jonka tarkoituksena on korvata maksetut sairausvakuutusmaksut, voidaan soveltaa 1 artiklan t kohtaa silloin, kun eläkkeensaaja kuuluu vapaaehtoisen sairausvakuutuksen piiriin tai kun hänellä on yksityinen sairausvakuutus; julkisasiamiehen näkemyksen mukaan periaatteellista eroa tällä tavoin maksetun lisäosan ja sellaisen suoraan sairausvakuutuslaitokselle maksettavan lisäosan välillä, jota maksetaan, kun eläkkeensaaja kuuluu pakollisen lakisääteisen sairausvakuutuksen piiriin, ei ole.

Julkisasiamies katsoi edelleen, että mikäli lisäosan katsotaan olevan eläkkeeseen liittyvä lisäavustus (tai mikäli kyseessä on maksujen palauttamisen muodossa annettava rahasuoritus) ja näin ollen asetuksen 1 artiklan t kohdassa tarkoitettu etuus, kyseessä on selvästi saman asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vanhuusetuus. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämän lainkohdan tarkoituksena on edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta suojelemalla heitä sellaisilta haitallisilta seurauksilta, jotka saattaisivat seurata heidän muutostaan jäsenvaltiosta toiseen. Annetun suojan on tämän vuoksi väistämättä ulotuttava myös erityisen järjestelmän puitteissa syntyneisiin etuuksiin, jotka lisäävät eläkkeensaajalle muuten maksettavan eläkkeen arvoa. Edelleen tästä periaatteesta seuraa, että kyseinen henkilö säilyttää oikeutensa saada eläkkeitä ja etuuksia, joihin on saavutettu oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, myös muutettuaan toiseen jäsenvaltioon, ja ettei häntä voida estää saamasta sellaista oikeutta ainoastaan sillä perusteella, että hän ei asu sen jäsenvaltion alueella, jossa etuuden maksamisesta vastaava laitos sijaitsee. Asetuksen 10 artiklan tarkoituksena on turvata sekä saavutettujen etuuksien maksaminen että tällaisten etuuksien saaminen. Asetuksen 10 artikla merkitsee näin ollen sitä, ettei henkilöä voida estää saamasta tai säilyttämästä oikeutta tässä lainkohdassa mainittuihin etuuksiin, eläkkeisiin ja lisäavustuksiin ainoastaan sillä perusteella, ettei hän asu sen jäsenvaltion alueella, jossa etuuden maksamisesta vastaava laitos sijaitsee. Koska se, ettei Movrinilla ollut oikeutta

lisäosaan, johtuu yksinomaan siitä seikasta, että hän asui toisessa jäsenvaltiossa, kansallisen tuomioistuimen kysymykseen oli julkisasiamiehen mukaan vastattava myöntävästi.

Julkisasiamiehen mukaan jäsenvaltiossa sijaitseva laitos saa tehdä vähennyksiä eläkkeistä ainoastaan sellaisten vakuutettujen osalta, jotka saavat vastikkeeksi sairaus- ja äitiysetuuksia samassa jäsenvaltiossa sijaitsevalta, etuuksien maksamisesta vastuussa olevalta laitokselta; vähennyksiä ei saa tehdä, kun kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitseva laitos ei ole vastuussa kyseisten etuuksien maksamisesta. Alankomaat ei tapauksessa katsonut velvollisuudekseen vähentää Movrinin eläkkeestä vakuutusmaksuja sellaisten etuuksien kattamiseksi, joista saksalainen sairausvakuutuslaitos oli vastuussa (joka tosiaankin korosti kirjallisissa huomautuksissaan, ettei se ole vastuussa Movrinin sairausvakuutuksesta). Movrinin yhteisöjen sosiaaliturvalakiin perustuvat oikeudet eivät voisi lakata olemasta sillä perusteella, että hän Alankomaissa asuessaan maksoi tosiasiallisesti alhaisempia sairausvakuutusmaksuja kuin mitä hän olisi maksanut, jos hän olisi asunut Saksassa. Olennaista julkisasiamiehen mukaan oli, että lisäosan epääminen sillä perusteella, että Movrin asui Alankomaissa, saattoi hänet huonompaan asemaan kuin missä hän olisi ollut, jos hän olisi asunut Saksassa, mikä on selvästi vastoin yleistä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, jolle asetus 1408/71 perustuu.

Julkisasiamies katsoi edelliseen viitaten, että lisäosa, jonka tarkoituksena on korvata maksetut sairausvakuutusmaksut, on asetuksen 1408/71 1 artiklan t kohdassa tarkoitettu etuus ja mainitun asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vanhuusetuus. Se on tämän vuoksi maksettava siitä huolimatta, että lisäosan hakija asuu muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, missä maksava laitos sijaitsee.

Yhteisöjen tuomioistuin lausui päätöksessään, että asetuksen 1408/71 1 artiklan t kohtaa ja 10 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen jäsenvaltion lainsäädännön mukainen lisäosa, jonka tarkoituksena on korvata maksetut sairausvakuutusmaksut, on kyseisten säännösten mukainen vanhuusetuus, joihin kyseisen lainsäädännön mukaisen vanhuuseläkkeen saajalla on oikeus, vaikka hän asuu muussa jäsenvaltiossa, jossa hän kuuluu pakollisen sairausvakuutuksen piiriin.

3.1.8.6. Suhde Suomen sosiaaliturvaan

Suomen asetuksen mukaisia äitiysetuuksia ovat sairausvakuutuslain mukaiset äitiyspäiväraha, erityisäitiysraha, isyys- ja vanhempainpäiväraha sekä erityisäitiysraha. Asetuksen liitteen II mukaan Suomen äitiysavustuslain mukaiseen äitiyspakkaukseen tai kerta-suoritteiseen äitiysavustukseen ei sovelleta asetusta.

Suomen lainsäädännön mukaisia sairausetuuksien luontoisetuuksia ovat perusterveydenhoito ja erikoissairaanhoito, jota annetaan julkiseen terveydenhuoltoon kuuluvissa terveyskeskuksissa ja sairaaloissa, sekä sairausvakuutuslain mukaiset sairaanhoidon korvaukset ja kuntoutusetuudet. Rahaetuksia ovat sairausvakuutuslain mukainen päiväraha, kuntoutusrahalain mukainen kuntoutusraha sekä työsopimuslain mukaan maksettava sairausajan palkka.

Suomen lainsäädännön kannalta merkittävää on se, että vaikka lainsäädäntö perustuu yksilöllisiin oikeuksiin, tuo asetuksen 1408/71 soveltaminen perheenjäsenille työntekijästä johdettuja oikeuksia.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä oikeus sairausvakuutusetuuksiin ei edellytä työskentelyä toisin kuin useimmissa muissa jäsenvaltioissa. Tämä johtaa muun muassa siihen, että joskus EU-työntekijän aseman jossakin jäsenvaltiossa saavuttaneeseen henkilöön sovelletaan asetuksen 1408/71 määräyksiä. Näin esimerkiksi henkilö, joka ei ole työskennellyt Suomessa, mutta johon sovelletaan soveltamisalalakia vakinaisen Suomessa asumisen perusteella, ja joka alkaa saada Suomesta vähimmäisäitiys- tai sairauspäivärahaa, saa ennen muuttoa alkaneen Suomen lainsäädännön mukaisen etuuskauden mukaansa toiseen jäsenvaltioon.

Sairaanhoito-oikeuden osalta tämä tarkoittaa sitä, että kun Suomen lainsäädäntö on 1408/71 II osaston lainvalintasääntöjen mukaan työntekijään sovellettava lainsäädäntö, on myös hänen perheenjäsenillään oikeus sairaanhoitoon Suomen kustannuksella riippumatta siitä, missä nämä perheenjäsenet asuvat.

Esimerkki: Saksalainen työntekijä tulee Suomeen puoleksi vuodeksi työhön ja hänen puolisonsa ja lapsensa jäävät Saksaan asumaan. Saksassa asuva puoliso ei ole työssä. Suomi vastaa perheenjäsenten sairaanhoidon kustannuksista Saksassa.

Esimerkki: Suomesta lähetetään työntekijä Ranskaan kahdeksi vuodeksi työhön. ETK antanut todistuksen E101 Suomen lainsäädännön soveltamisesta Ranskan työskentelyn ajan. Suomalainen työntekijä on naimisissa kiinalaisen kanssa. Kiinalainen puoliso ei ole koskaan asunut Suomessa tai kuulunut Suomen sosiaaliturvan piiriin, mutta hän asettuu asumaan lähetetyn työntekijän kanssa Ranskaan. Suomi vastaa myös kiinalaisen puolison kaikista tarvittavista sairaanhoidon kuluista Ranskassa (E128 lomake)

Asetus 1408/71 tuo siis vakuutetusta henkilöstä johdetun oikeuden sairaanhoitoon riippumatta siitä, onko perheenjäsen Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan vakuutettu vai ei. Suomalaisen yksilöllisen, asumisperusteisen ja verovaroin tai veroluontoisin maksuin rahoitetun sairaanhoito-oikeuden kohdalla tämä on merkittävä poikkeus.

Tämä pohjautuu asetuksen tavoitteisiin turvata liikkuvan työntekijän ja hänen perheenjäsentensä sosiaaliturva.

3.1.8.7. Äitiysetuudet

Sairaus- ja äitiysetuuksien rahaetuuksien tarkoituksena on pääosin korvata menetettyä ansiotuloa. Muuton ajoitus lapsen syntymään nähden saattaa muodostua ratkaisevaksi tekijäksi työskentelyvaltiossa ansaitun etuus-oikeuden säilyttämiseksi. Esimerkiksi, jos nainen on synnyttänyt työskentelyvaltiossaan ja päättää palata Suomeen, on hänellä työskentelyvaltionsa laitokselta luvan pyydettyään oikeus saada viimeisen työskentelyvaltion lainsäädännön mukainen äitiysetuus mukaansa Suomeen. Jos Suomen lainsäädännön mukainen äitiys- tai vanhempainrahaetus on pidempi kuin viimeisen työskentelyvaltion, maksaa Suomi oman lainsäädäntönsä mukaisen päiväraha-kauden vähimmäispäivärahan suuruisena.

Jos nainen muuttaa Suomeen jo ennen kuin lapsi on syntynyt, viimeisellä työskentelyvaltiolla ei ole velvollisuutta maksaa äitiysetuutta Suomeen, koska etuuskausi ei ole alkanut ennen muuttoa. Asetuksen mukaan toisessa jäsenvaltiossa täytetyt vakuutuskauDET lasketaan hyväksi sairausvakuutuslain 21 §:n mukaisen 180 päivän täyttymiseksi. Toisessa jäsenvaltiossa ansaittuja tuloja ei oteta huomioon myöskään, jos nainen olisi

työskennellyt Suomessa vain lyhyen aikaa ennen lapsen syntymää ja tätä ennen toisessa valtiossa pidempään tai hänen tulonsa toisessa jäsenvaltiossa olisivat olleet suuremmat kuin Suomessa ennen lapsen syntymää ansaitut tulot.

Englantilainen tuomioistuimisto on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön yhteisöjen tuomioistuimelle tapauksessa *Alabaster* (C-147/02), joka koskee äitiysetuuden määrää. Tapauksessa kantajana ollut Alabaster oli työskennellyt vastaajan palveluksessa vuodesta 1987. Hän oli jäänyt äitiyslomalle 8.1.1996. Lapsen oli arvioitu syntyvän 11.2.1996; lapsi syntyi kuitenkin jo 2.2.1996. Kantajalle oli myönnetty palkankorotus 1.12.1995 alkaen. Palkankorotusta ei kuitenkaan otettu huomioon äitiysloman ajalta maksettavassa vastikkeessa, koska korotus ei ollut tullut voimaan tämän vastikkeen laskemisessa sovellettavan lainsäädännön mukaan (vuoden 1986 Statutory Maternity Pay - sellaisena kuin tämä laki oli myöhemmin muutettuna) huomioon otettavan viitekauden aikana. Alabaster nosti kanteen kansallisessa tuomioistuimessa perustellen kannettaan sillä, että hänen äitiyslomansa aikana suoritettavan vastikkeen maksussa oli harjoitettu EY 141 artiklan vastaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Vastaajina oli paitsi valittajan työnantaja, myös Iso-Britannian työ- ja eläke ministeri (Secretary of State for Work and Pensions).

Iso-Britannian sosiaaliturvalain 166 §:n 1 momentissa säädetään äitiysrahan enimmäis- ja vähimmäismäärästä. Sen 2 momentin mukaan enimmäismääräinen äitiysraha on 90 % naispuolisen työntekijän tavanomaisesta viikkoansiotulosta laskettuna niiden kahdeksan viikon ansiotulojen perusteella, jotka välittömästi edeltävät 14. viikkoa ennen laskettua synnytysaikaa, tai vähimmäismääräinen äitiysraha, jos se on tätä suurempi. Lain 171 § 4 momentissa säädetään, että naispuolisen työntekijän tavanomainen viikkoansiotulo lasketaan sen viikkoansiotulon keskiarvona, joka on suoritettu työntekijälle viitekaudella, minkä lisäksi äitiysrahaa koskevissa erityissäännöksissä määritellään ansiotulon ja viitekauden käsitteet. Äitiysrahaa koskevassa säännöksessä numero 20 määritellään ansiotulo äitiysrahan laskemista varten. Säännöksessä numero 21 säädetään siitä, millä tavoin tavanomainen viikkoansiotulo lasketaan. Säännöksen numero 21 3 kohdassa säädetään, että sosiaaliturvalain 171 § 4 momentissa tarkoitettu viitekausi on seuraavalla tavalla määriteltyjen palkanmaksupäivien väliin jäävä ajanjakso: a) "vahvistettua päivää" edeltävä viimeinen tavanomainen palkanmaksupäivä ja b) vähintään kahdeksan viikkoa ennen a-kohdassa tarkoitettua päivämäärää ollut viimeinen palkanmaksupäivä a-kohdassa tarkoitettu palkanmaksupäivä mukaan lukien siten, ettei tässä kohdassa ensin mainittua päivää oteta huomioon.

Äitiysrahaa koskevan säännöksen numero 21 2 kohdan mukaan edellä mainittu "vahvistettu päivä" on laskettua synnytysaikaa edeltävän 14. viikon ensimmäinen päivä tai sen viikon ensimmäinen päivä, jolloin synnytys on laskettu tapahtuvaksi, siitä riippuen kumpi näistä päivistä on aikaisempi. Valittajan osalta se viikko, jolloin synnytys oli laskettu tapahtuvaksi, alkoi 11.2.1996. Päivä, joka vahvistettiin tavanomaisen viikkoansiotulon laskemista varten oli siis sen viikon ensimmäinen päivä, joka oli 14 viikkoa ennen ensin mainittua päivää, eli 5.11.1995. Viimeinen tavanomainen palkanmaksupäivä ennen 5.11. oli 31.10.1995. Viimeinen tavanomainen palkanmaksupäivä vähintään 8 viikkoa ennen 31.10.1995 oli 31.8.1995. Näin ollen viitekausi alkoi 1.9. ja päättyi 31.10.1995.

Äitiysrahaa koskevan säännöksen numero 21 7 kohdassa, joka lisättiin näihin säännöksiin vuoden 1996 muutoksella, säädetään seuraavaa: "Siinä tapauksessa, että naispuoliselle työntekijälle myönnetään palkankorotus takautuvasti siten, että korotukseen sisäl-

tyy viitekaudelle kuuluva osuus, tavanomainen viikkoansiotulo lasketaan niin kuin tämä summa olisi maksettu kyseisellä kaudella, vaikka se on suoritettu vasta tämän ajanjakson jälkeen." Äitiysrahaa koskevan säännön numero 21 7 kohtaa ei voitu soveltaa valittajan tapaukseen, koska se ei ollut voimassa tosiseikkojen tapahtumahetkellä eikä sitä olisi voitu soveltaa valittajaan muussakaan tapauksessa, koska hänelle ei ollut myönnetty palkankorotusta takautuvasti viitekauden osalta.

Iso-Britannian kansallinen tuomioistuin esitti asiassa ennakkoratkaisupyyntö, jossa se kysyi seuraavaa: onko sellaisessa tapauksessa, että a) naispuoliselle työntekijälle maksettavan äitiysrahan ansiosidonnainen osuus lasketaan suhteellisenä osuutena hänen tavanomaisesta viikkoansiotulostaan sellaisen kahdeksan viikon ajanjakson osalta, joka päättyy viidennellätoista viikolla ennen työskentelyn lopettamista lasketun synnytysshetken perusteella (viitekausi) ja b) työnantaja myöntää työntekijälle palkankorotuksen, jota ei ole myönnetty takautuvasti siten, että se ulottuisi viitekaudelle, milloin tahansa tämän naispuolisen työntekijän äitiysrahan ansiosidonnaisen osuuden laskemisessa käytettävän viitekauden päättymisen jälkeen ja ennen äitiysloman päättymistä, EY 141 artiklaa ja asiassa Gillespie annettua yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota tulkittava siten, että naispuolisella työntekijällä on niiden perusteella oikeus vaatia kyseisen palkankorotuksen huomioon ottamista äitiysrahan ansiosidonnaista osuutta laskettaessa? Entä vaikuttaako ensimmäisen kysymyksen annettavaan vastaukseen se, että palkankorotus on tullut voimaan a) ennen naispuolisen työntekijän äitiysloman alkamista b) ennen äitiysrahan ansiosidonnaisuuteen liittyvän ajanjakson päättymistä c) jonakin muuna päivänä, ja jos vaikuttaa, niin minä päivänä? Jos ensimmäiseen kysymyksen vastataan myöntävästi, a) millä tavoin viitekauden tavanomaisen viikkoansiotulon laskennassa otetaan huomioon myönnetty palkankorotus? b) olisiko viitekausi määriteltävä eri tavoin? c) mikä merkitys olisi annettava muille tekijöille sillä ajanjaksolla, jota palkankorotus koskee, kuten työtuntien määrälle ja palkankorotuksen perusteelle? d) Seuraako tästä, että jos palkkaa alennetaan viitekauden jälkeen, mutta ennen naispuolisen työntekijän äitiysloman päättymistä, hänen ansiosidonnaista äitiysrahaansa laskettaessa on otettava huomioon palkan alennus? Jos on, niin millä tavoin se on otettava huomioon?

3.1.9. Kuntoutus

3.1.9.1. Yleistä

Asetuksen 1408/71 työkyvyttömyysetuuksiin kuuluvat kansaneläke- ja työeläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeet, niihin liittyvät muut etuudet sekä eri lakien perusteella annettava kuntoutus. Vaikka kuntoutus luetaan työkyvyttömyysetuuksiin, ei työkyvyttömyysetuuksia koskevassa luvussa ole varsinaisia kuntoutusetuuksien yhteensovittamista koskevia säännöksiä. Kuntoutusetuuksia asetuksen tarkoittamissa tilanteissa myönnettäessä sovelletaan kansallista lainsäädäntöä asetuksen periaatteita noudattaen. Näin kuntoutukseen joudutaan soveltamaan sairautta, työkyvyttömyyttä sekä työtapaturmia ja ammattitauteja koskevia asetuksen säännöksiä.

Suomessa useat eri tahot tarjoavat työntekijän työllistymisedellytysten parantamiseen tärkeitä toimenpiteitä. Lääkinnällistä kuntoutusta on työkyvyn alentumisen perusteella terveydenhuollossa saatavat kuntoutustoimenpiteet.

Kansaneläkelaitos ja työeläkelaitokset järjestävät ammatillista kuntoutusta. Ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksena on työkyvyn säilyttäminen tai palauttaminen tai uhkaa-

van työkyvyn menetyksen torjuminen. Kansaneläkelaitos ja työeläkelaitokset korvaavat tällaisesta kuntoutuksesta aiheutuneita kustannuksia. Jos kuntoutuksen tarve johtuu työtapaturmasta, ammattitaudista tai liikennevahingosta, on tapaturma- tai liikennevakuutuslaitos ensisijainen toimija ammatillisessa kuntoutuksessa.

Kansaneläkelaitoksen järjestämä ammatillinen kuntoutus on laaja-alaisempaa kuin työeläkejärjestelmän kuntoutus. Kansaneläkelaitos järjestää ammatillista kuntoutusta myös sellaisille henkilöille, joiden yhteydet työelämään ovat vähäiset, sekä nuorille, joilla niitä ei ole. Kansaneläkelaitos järjestää lisäksi lääkinnällistä kuntoutusta, jonka tavoitteena on kuntoutujan työkyvyn säilyttäminen ja parantaminen ja työkyvyn menetyksen uhan torjuminen sekä vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta, jonka tavoitteena lain mukaan voi olla myös työkyvyn turvaaminen ja parantaminen.

Myös työvoimaviranomaiset järjestävät vajaakuntoisille työvoimatoimiston asiakkaille ammatillista kuntoutusta ja vajaakuntoisille työhakijoille erityispalveluja. Tämän toiminnan lähtökohtana on parantaa työvoiman tarjonnan ja kysynnän tasapainoa työmarkkinoilla sekä tukea erityisesti vajaakuntoisten ja työrajoitteisten työllistämistä. Lisäksi koulutus- ja erorahasto tukee omaehtoista ammatillista koulutusta.

3.1.9.2. Kuntoutusetuuksien saaminen EU/ETA-maahan

Kuntoutujalla on oikeus Kansaneläkelaitoksen maksamaan kuntoutusrahaan ajalta jolloin hän on estynyt tekemästä omaa tai toisen työtä. Kuntoutusrahan suuruus määräytyy sairausvakuutuksen päivärahan tavoin pääsääntöisesti hakijan verotuksessa todettujen työtulojen perusteella. EY-lainsäädäntö ei etuutta määrättäessä velvoita ottamaan huomioon toisessa jäsenvaltiossa vakuutettuna olon aikana ansaittuja tuloja. Asetuksen 1408/71 22 artiklan 1 kohtaa sovelletaan myös kuntoutusrahaa maksettaessa siten, että aloitettu kuntoutusrahan maksukausi maksetaan Suomesta loppuun saajan muuttaessa toiseen jäsenvaltioon edellyttäen, että kuntoutus jatkuu ulkomaille muutosta huolimatta. Lisäksi edellytetään maksavan laitoksen eli Kansaneläkelaitoksen lupaa muuttoon.

Myös kuntoutusrahan osalta sovelletaan käytäntöä, jonka mukaan oikeus rahaetuuteen voi alkaa myös toiseen jäsenvaltioon muuton jälkeen, edellyttäen että hakija voi lukea hyväkseen verotuksessa todettuja työtuloja eikä hän ole tullut muussa jäsenvaltiossa vakuutetuksi työskentelynsä perusteella.

Perinteisiä sairaanhoitoetuuksia koskevien EY-lainsäädännön määräysten tavoin kuntoutusetuudet annetaan pääsääntöisesti oleskelu- tai asuinmaasta etuuden antajamaan lainsäädännön mukaisena mutta toimivaltaisen valtion kustannuksella. Jos henkilö on esimerkiksi vakuutettu Ruotsissa mutta asuu Suomessa, hänelle voidaan Suomessa järjestää lain Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta (KKL) mukaista ammatillista tai lääkinnällistä kuntoutusta, mikäli kuntoutuksen kriteerit täyttyvät. Jos muussa jäsenvaltiossa vakuutetulle järjestetään Suomessa KKL:n mukaista kuntoutusta, toimivaltaiselle valtiolle kuuluu mahdollisen kuntoutusrahaa vastaavan rahaetuuden maksaminen kuntoutuksen ajalta. Jos henkilö on vakuutettu Suomessa mutta asuu tilapäisesti muualla, voi hän saada tarvittavaa KKL 2 §:ssä tai 3 §:ssä tarkoitettua kuntoutusta Suomen lainsäädännön mukaan, jos tarvittava kuntoutus ei toteudu asuinmaassa. Tämä edellyttää kuitenkin, että vakuutetulla on voimassa oleva kuntoutuspäätös, sekä että on olemassa Kansaneläkelaitoksen hyväksyntä kuntoutuspalvelun tuottajasta sekä palvelus-

ta maksettavasta hinnasta. KKL 4 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraista kuntoutusta ei järjestetä ulkomailla. Jos muussa jäsenvaltiossa asuvalle Suomessa vakuutetulle järjestetään KKL:n 2 §:ssä tarkoitettua ammatillista kuntoutusta kyseisen maan lainsäädännön mukaan, voidaan kuntoutusrahaa maksaa Suomesta.

Jos sen sijaan kyse ei ole asumisesta vaan tilapäisestä oleskelusta, kuntoutuksen antaminen ei yleensä ole mahdollista, koska kuntoutuksen tarve arvioidaan yksilöllisesti ja kuntoutus perustuu yleensä etukäteen laadittuun kuntoutussuunnitelmaan. Myös kuntoutukseen sitoutuminen ja sen toteuttaminen vaatii pitempiäaikaista maassa oleskelua. Toisin sanoen kuntoutus ei yleensä kuulu asetuksen 1408/71 22 artiklassa tarkoitettuun välittömään hoitoon. Suomessa saadun KKL 3 §:n mukaisen lääkinnällisen kuntoutuksen saaminen voidaan kuitenkin varmistaa hoitoon hakeutumisvaltuutuksella E 112, jos toisessa jäsenvaltiossa annettava kuntoutus katsotaan kuntoutujan terveydentilan kannalta välttämättömäksi, ja jos kuntoutusta on annettava välittömästi.

EY-asetuksen 1408/71 perusteella (20 artikla) rajatyöntekijöillä on periaatteessa oikeus saada kuntoutusta sekä työskentely- että asuinvaltiostaan. Tällöin on pyrittävä sopimaan tarkoituksenmukainen vastuunjako siten, että kuntoutuksesta vastaisi ensisijaisesti se maa, jossa se kuntoutujan kannalta on järkevintä. Jos on kyse työhön liittyvästä ammatillisesta kuntoutuksesta, on tarkoituksenmukaista, että työskentelymaa järjestää kuntoutuksen. Jos taas kyse on kuntoutuksesta, joka voidaan parhaiten toteuttaa asuinmaassa, järjestäisi asuinmaa kuntoutuksen.

Asetuksen 1408/71 24 artikla koskee oikeutta hallintotoimikunnan päätöksessä 115 määriteltyihin merkittäviin luontoisuuksiin. Päätöksessä on mainittu myös toiminnallinen kuntoutus (KKL 3 §) tai ammatillinen uudelleen koulutus (KKL 2 §). Artiklan 24 perusteella kuntoutuksensaajan muuttaessa toiseen jäsenvaltioon, vastaa etuuden alunperin myöntänyt valtio kustannuksista, jos etuudet on myönnetty ennen vakuuttamista uudessa valtiossa. Etuuden alunperin myöntänyt valtio vastaa muuttajalle jo myönnettyä kuntoutuksesta mutta ei enää jatkossa mahdollisesti tarvittavista uusista kuntoutusjaksoista sen jälkeen kun henkilö on jo muun maan sosiaaliturvan piirissä.

3.1.10. Eläkkeet

3.1.10.1. Yleistä

Asetuksen III osaston 3 luku käsittelee vanhuuden perusteella maksettavien eläkkeiden ja jälkeenjääneiden eläkkeiden myöntämistä ja laskemista tilanteessa, jossa etuudensaaja on ollut vakuutettuna useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa.

Asetuksen mukaan vakuutusajaa kertyy yleensä työskentelystä ja vain yhdestä jäsenvaltiosta kerrallaan. Asumisen perusteella vakuutusajaa kertyy, jos jäsenvaltiossa on myös asumisperusteinen eläketurva. Jos henkilö työskentelee muussa kuin asuinvaltiossa, vakuutusajaa kertyy vain työskentelyvaltiosta.

Asetuksen perusteella maksetaan eläkkeitä toiseen jäsenvaltioon ja otetaan huomioon toisessa jäsenvaltiossa täytetyt vakuutuskauden kansallisten karenssiaikojen täyttymiseksi. Eläkkeiden myöntämisessä ja laskemisessa otetaan huomioon kaikki ne lainsäädännöt, joissa eläkkeenhakija on ollut vakuutettuna. Eläkkeensaajan vakuutushistoriaa tarkastellaan kokonaisuutena kussakin eläkkeestä päättävässä jäsenvaltiossa. Menette-

lyllä estetään myönnettävien etuuksien tarpeeton kumuloituminen, mikä tulisi mahdolliseksi, jos etuutta haettaisiin erikseen kaikista jäsenvaltioista.

Jos eläkkeelle on asetettu vakuutus- tai asumisaikaedellytys, tulee vaadittaviin kausiin rinnastaa hakijan aiemmin muissa jäsenvaltioissa täyttämät kaudet riippumatta siitä missä järjestelmässä hän on ollut vakuutettu ja mikä on ollut hänen ammatillinen statuksensa.

Jäsenvaltioiden kansalliset lainsäädännöt saattavat edellyttää, että etuudensaaja on vakuutettuna tämän valtion järjestelmässä sillä hetkellä, kun vakuutustapahtuma, kuten vanhuuseläkeiän saavuttaminen, toteutuu. Asetuksen 45 artiklan 5 kohdan mukaan:

Jos jäsenvaltion lainsäädännön mukaan etuutta koskevan oikeuden saavuttamisen, säilyttämisen tai takaisinsaamisen edellytyksenä on, että se, jonka etua asia koskee, on vakuutettu riskin toteutumishetkellä, tämä edellytys katsotaan täytetyksi, kun on kyse toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesta vakuutuksesta, kunkin kysymyksessä olevan jäsenvaltion liitteessä VI määräämän menettelyn mukaisesti.

Voidaan siis puhua vakuutusehdoista, jotka edellyttävät vakuutettuna oloa riskin toteutumishetkellä. Tällainen vakuutettuna oloehto ei suoranaisesti liity aiemmin käytettyyn termiin "riskiperusteinen vakuutusjärjestelmä". Jälkimmäinen kytkee toisiinsa vakuutettuna olon riskin toteutumishetkellä ja myönnettävän etuuden rahallisen määrän. Artiklan 45 kohdan 5 vakuutettuna oloehto taas ei liity etuuden määrään millään tavalla.

Artiklan 45 kohdan 5 perusteella vakuutettuna oloehto voidaan täyttää, vaikka etuudensaaja riskin toteutumishetkellä on vakuutettuna toisessa jäsenvaltiossa saman riskin suhteen. Säännöksen perusteella jäsenvaltiot ovat velvollisia rinnastamaan muiden jäsenvaltioiden vakuutuksen omaan vakuutukseensa. Liitteessä VI jäsenvaltiot ilmoittavat omalta osaltaan menettelystä, jolla tämä ilmeisesti pakottavaksi katsottava säännös toteutetaan kyseisessä valtiossa. Esimerkiksi jäsenvaltio A on voinut asettaa työkyvyttömyysetuuksien myöntämisen edellytykseksi ehdon, jonka mukaan etuudensaajan tulee työkyvyttömäksi tulon hetkellä olla vakuutettuna kyseisen valtion työkyvyttömyysetuusjärjestelmässä. Liitteessä VI olevalla määräyksellä valtio A rinnastaa muiden jäsenvaltioiden työkyvyttömyysetuusjärjestelmissä riskin toteutumishetkellä vakuutettuna olon omaan vakuutukseensa.

3.1.10.2. Etuuksien myöntäminen ja laskeminen

Asetuksen 46 artikla sisältää yksityiskohtaiset säännökset työkyvyttömyys- ja vanhuusetuuksien myöntämisestä ja laskemisesta, kun oikeus etuuksiin muodostuu useammassa jäsenvaltiossa täytettyjen vakuutuskausien perusteella. Tällöin etuudensaaja on oikeutettu erilliseen eläkkeeseen jokaisesta jäsenvaltiosta, jossa hän on ollut vakuutettuna vähintään yhden vuoden, ellei kansallisessa lainsäädännössä ole asetettu tätä lyhyempää odotusaikaa eläkeoikeuden syntymiselle. Eläkkeen määrä perustuu kyseisessä jäsenvaltiossa täytettyihin vakuutuskausiin ja eläke tulee maksettavaksi kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisten myöntämisedellytysten, kuten vanhuuseläkeiän täytyessä. Asetuksen 46 a, 46 b ja 46 c artikloissa säädetään eri lainsäädäntöjen mukaan myönnettävien etuuksien yhteensovittamisesta. Näiden asetuksen säännösten tarkoituksena on rajoittaa kansallisten yhteensovittamissäännösten soveltamista.

Etuuden määrää laskettaessa selvitetään ensiksi, täyttääkö hakija jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön asettamat edellytykset eläkkeen saamiseksi ilman, että sovelletaan asetuksen säännöksiä muissa valtioissa täytettyjen kausien huomioon ottamisesta. Mikäli näin on, eläke on laskettava vertailua varten kahdella tavalla: toisaalta kansallisen lainsäädännön säännösten ja toisaalta asetuksen 46 artiklan 2 kohdan säännösten mukaisesti niin sanottuna pro rata-eläkkeenä. Eläkelaskelma tehdään siis ensin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jolloin saadaan selville asetuksen mukainen kansallinen eläke. Asetuksen mukainen kansallinen eläke lasketaan, jotta sen määrää voitaisiin verrata 46 artiklan 2 kohdan mukaan laskettavaan eläkkeeseen. Asetuksen mukaista kansallista eläkettä laskettaessa tulee ottaa kuitenkin huomioon 46 artiklan a – c kohtien säännökset useammasta jäsenvaltiosta maksettavien etuuksien yhteensovittamisesta.

Seuraavaksi määritetään asetuksen mukainen eläke, niin sanottu pro rata-eläke. Mikäli etuus oikeutta kyseisessä jäsenvaltiossa ei ole kuitenkaan muodostunut ilman muissa jäsenvaltioissa täytettyjen kausien huomioon ottamista, lasketaan etuuden määrä suoraan pro rata-eläkkeenä. Pro rata- eläke lasketaan kaksivaiheisesti: ensin määritetään eläkkeen niin sanottu teoreettinen määrä ja tämän perusteella pro rata-eläkkeen niin sanottu todellinen määrä. Eläkkeen teoreettinen määrä lasketaan siis jokaisessa työskentelyvaltiossa erikseen. Kyseessä on eläke, johon hakija olisi teoreettisesti tarkasteltuna oikeutettu, mikäli hänen vakuutuskautensa olisivat täyttyneet kyseisessä jäsenvaltiossa siellä laskentahetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Toisin sanoen kukin jäsenvaltio, jossa hakija on työskennellyt, kohtelee häntä ikään kuin koko työhistoria olisi tapahtunut tässä valtiossa. Esimerkiksi eläkkeenhakijalla, joka on työskennellyt Suomessa 10 vuotta ja Saksassa 30 vuotta, on Suomessa 40 vuoden teoreettinen eläkekertymä.

Tämän teoreettisen määrän perusteella määritellään pro rata –eläkkeen todellinen määrä. Tällöin tarkasteltavassa jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien määrää verrataan kaikissa jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutuskausien määrään ja saatu osamäärä kerrotaan teoreettisen eläkkeen määrällä. Sovelletuna edellisen kappaleen esimerkkiin tämä tarkoittaa sitä, että Suomen 10 vuoden kausi jaetaan kaikkien henkilön täyttämien kausien kokonaiskestolla, 40 vuodella, ja saadulla osamäärällä, 10/40, kerrotaan Suomen teoreettinen eläke. Näin saadaan Suomen kausia vastaava osuus kokonaiskausista.

Kansallisen eläkkeen ja pro rata-eläkkeen määrää verrataan ja hakijalla on oikeus niistä suurempaan. Etuusvertailu tehdään kuitenkin vasta kussakin jäsenvaltiossa tehtävän kansallisen etuuksien yhteensovituksen jälkeen.

3.1.10.3. Suhde Suomen sosiaaliturvaan

Suomessa asetuksen tarkoittamina vanhuusetuuksina maksetaan sekä kansaneläkejärjestelmään että työeläkejärjestelmään perustuvaa vanhuuseläkettä, varhennettua vanhuuseläkettä sekä työttömyyseläkettä. Näiden lisäksi työeläkejärjestelmään kuuluu osaaika-eläke.

Suomen pro rata- laskenta tehdään erikseen kansaneläkkeeseen ja työeläkkeeseen. Haettaessa Suomesta kansaneläkettä hakijalla saattaa olla Suomen vakuutusaikaa vähintään vuosi mutta alle kansaneläkelain edellyttämät kolme vuotta. Tällöin kansaneläkeoikeus syntyy vain asetuksen perusteella ja eläke lasketaan ainoastaan pro rata-eläkkeenä.

Sekä kansallinen eläke että työeläke määritellään työeläkkeen osalta yhtenä kokonaisuutena ja kansaneläkkeen osalta erikseen. Työeläkejärjestelmässä pro rata-eläkkeen laskee vain viimeisin yksityisen tai julkisen sektorin työeläkelaitos. Koska Suomen työeläkejärjestelmästä syntyy eläkeoikeus aina ilman muiden jäsenvaltioiden kausien huomioon ottamista, Suomen työeläke lasketaan aina myös kansallisena eläkkeenä vertailua varten.

Suomen kansaneläkkeen edellytyksenä on kansallisessa laissa aina vakuutukseen kuuluminen eli Suomessa asuminen eläkkeen alkamisajankohtana. Suomen liitteen VI kohdan M 4. mukaan eläkkeen myöntämisen edellytyksenä toisessa jäsenmaassa asuvalle on, että hakija on siellä vakuutettu taikka hänellä on oikeus eläkkeeseen toisen valtion lainsäädännön mukaan. Käytännössä tätä ei kuitenkaan vaadita, vaan eläke on myönnetty toisessa jäsenmaassa asuvalle. Näin on menetelty, koska artiklojen 10 ja 45 välinen rajanveto on ongelmallinen.

10 artiklan tarkoituksena on, ettei mitään ulkomailla asumisesta aiheutuvia rajoituksia saa soveltaa toisessa jäsenmaassa asuviin. Kun eläke myönnetään toisessa jäsenmaassa asuvalle artiklan 45 perusteella, se merkitsee samalla, että eläke lasketaan vain asetuksen mukaisena pro rata-eläkkeenä, ei kansallisena eläkkeenä, joka yleensä on pro rata-eläkettä suurempi. Toisaalta se merkitsee myös sitä, että Kansaneläkelaitos ei myönnä eläkkeitä toiseen jäsenmaahan perheenjäsenille, koska heihin ei sovelleta 45 artiklaa.

3.1.11. Työttömyysetuudet

3.1.11.1. Yleistä

Työttömyysetuuksia sääntelevät määräykset noudattavat asetuksen 1408/71 yleisiä periaatteita esimerkkinä kausien yhteenlaskeminen. Työttömyysetuuden hakijalta voidaan vaatia lainsäädännön mukaisia vähimmäistyöskentelykausia. Työttömyysetuudet ovat kuitenkin erityinen etuusryhmä siinä mielessä, että esimerkiksi etuuksien maastavienti-periaate ei sovellu sellaisenaan työttömyysetuuksiin. Työttömyysetuuksiin voi pääsääntöisesti olla oikeus vain viimeisestä työskentelyvaltiosta, ja työttömyysetuuksien maastavienti on sallittua vain rajoitetusti. EY-tuomioistuin on todennut asiassa *227/81 Aubin*, että asetuksen työttömyysetuuksia koskevat määräykset ovat ensisijaismääräyksiä eli ne syrjäyttävät asetuksen II osaston lainvalintamääräykset. Työttömyysetuudet saatetaan myös myöntää asetuksen II osaston yleisistä lainvalintasäännöksistä poiketen asuinvaltiosta, jos henkilö on esimerkiksi rajatyöntekijänä asunut toisessa valtiossa kuin missä hän on työskennellyt viimeksi ennen työttömyysetuuksien hakemista. Tätä perustellaan sillä, että työttömällä on parhaat työllistymismahdollisuudet asuinvaltiossa.

3.1.11.2. Suhde Suomen sosiaaliturvaan

Suomen asetuksen mukaisia työttömyysetuuksia ovat työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha ja ansioon suhteutettu päiväraha. Työmarkkinatuki mainitaan liitteessä II a maksuihin perustumattomana erityisetuutena, jota maksetaan vain maassa asuville.

Työttömyysturvaan liittyvät erityiskysymykset koskevat yleensä tilanteita, joissa ulkomailla työskentelevät henkilöt ovat oikeutettuja suomalaisen työttömyysturvaan. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi työttömät rajatyöntekijät sekä paluu-oikeuttaan käyttävät työttömät, jotka eivät ole olleet rajatyöntekijöitä. Näillä henkilöryhmillä on oikeus suo-

malaiseen työttömyysturvaan, vaikka he eivät ole kuluneet sosiaaliturvan piiriin Suomessa eivätkä maksaneet työttömyysvakuutusmaksua Suomeen.

Yhtenä erikoisuutena työttömyysturvassa on pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen mukainen viiden vuoden paluuoikeus. Tämä tarkoittaa sitä, että kun henkilö on työkennellyt tai saanut työttömyysturvaetuuksia viiden vuoden sisällä siitä kun hän hakee työttömyysturvaa pohjoismaasta, ei häneltä edellytetä työskentelyä tässä maassa ennen työttömyysturva-oikeuden syntymistä.

3.1.12. Perhe-etuudet

3.1.12.1. Yleistä

Perhe-etuudet ja etuusjärjestelmät eroavat jäsenvaltioissa toisistaan. Suomessa asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan tarkoittamaksi perhe-etuudeksi katsotaan ainoastaan lapsilisä. Perhe-etuuksiksi katsotaan useissa maissa myös etuuksia, jotka suomalaisessa järjestelmässä vastaisivat lähinnä työttömyysturvaa tai opintotukea. Tämä on seurausta useiden jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädännön perhekohtaisuudesta. Useissa maissa perhe-etuuksia maksetaan vielä melko vanhoillekin lapsille, jopa yli 25-vuotiaille.

Perhe-etuuksia koskevien säännösten mukaan on mahdollista soveltaa kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädäntöä yhtä aikaa. Asetuksen III osaston 7 luvussa on määräyksiä kausien yhteenlaskemisesta, työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sekä työttömien henkilöiden, joiden perheenjäsenet asuvat toisen jäsenvaltion alueella, oikeudesta perhe-etuuksiin työskentelymaasta. Luvussa on myös ensisijaisuussäännöksiä, joita täydennetään asetuksen 574/72 määräyksillä niitä tilanteita varten, joissa samasta lapsesta on oikeus kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaiseen perhe-etuuteen.

Suomen lapsilisälain mukaan Suomessa asuvan alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten maksetaan lapsilisää. Asetuksen 73 artiklan mukaan Suomesta on kuitenkin maksettava lapsilisää toisessa jäsenvaltiossa asuvasta lapsesta, jos lapsen vanhempi työskentelee Suomessa. Suomessa työskentelevän vanhemman ei tarvitse asua Suomessa. On siis mahdollista, että Suomesta maksetaan lapsilisää perheelle, jonka jäsenistä kukaan ei asu Suomessa.

Perhe-etuuksijärjestelmät ovat kehittyneet jäsenvaltioissa voimakkaasti viime vuosina. Yhtenä voimakkaana uudistusalueena ovat erilaiset työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen edistämiseen liittyvät etuusjärjestelmät, joiden sisällyttäminen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan riskien alle ei ole selkeää.

Perhe-etuudet ovat myös etuusryhmä, joissa korostuu erilaisten etuuksien yhteensovittamisongelmat ja hallinnolliset hankaluudet. Perhe-etuusmääräysten tavoitteena on, että perhe ei menetä jäsenvaltiossa ansaitsemaansa korkeampaa etuutta siitä syystä, että joku perheenjäsenistä on liikkunut. Perhe-etuudet ovat myös etuuksia, joihin työntekijän perheenjäsenillä on työntekijästä johdetut oikeudet. EY-tuomioistuin on todennut asioissa *Hoever* ja *Zachov*, että perheenjäsenellä on myös työntekijästä riippumaton itsenäinen oikeus perhe-etuuden hakemiseen.

Suomen järjestelmään asetuksen perhe-etuusmääräykset tuovat perhe-keskeisiä ja johdettuja oikeuksia. Asetuksen soveltaminen tarkoittaa sitä, että Suomesta tulee maksaa vanhemman työskentelyn perusteella lapsilisää myös lapsista, jotka eivät asu Suomessa ja jotka eivät ehkä ole koskaan täällä asuneetkaan.

3.1.12.2. Pääperiaate ja poikkeukset perhe-etuuksien maksamisen ensisijaisuussääntöihin

Perhe-etuuksien maksusääntöihin vaikuttavat vanhemman (tai muun lapsesta tosiasiallisesti huolta pitävän henkilön, jolla on oikeus perhe-etuuksiin tai jolle ne maksetaan) työskentely ja lapsen asuinvaltio.

Yksi työskentelyvaltio

- a) Jos lapsen asuinvaltiossa ei ole syntynyt kansallisen lainsäädännön mukaan oikeutta perhe-etuuksiin, maksetaan etuudet työskentelyvaltiosta 73 ja 74 artiklan mukaan.
- b) Jos lapsen asuinvaltiossa syntyy kansallisen lainsäädännön mukaan oikeus etuuksiin lapsen asumisen perusteella, maksetaan perhe-etuudet asetuksen 574/72 10 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ensisijaisesti työskentelyvaltiosta. Lapsen asuinvaltio on toissijaisesti vastuussa perhe-etuudesta.

Kaksi työskentelyvaltiota

Asetuksen 1408/71 73 tai 74 artiklan mukaan syntyvä oikeus on päällekkäinen

- a) kansallisen lainsäädännön mukaan työskentelyn perusteella syntyvän perhe-etuusoikeuden kanssa; tai
- b) kansallisen lainsäädännön mukaan asumisen perusteella työskentelystä riippumatta syntyvän oikeuden kanssa; tai
- c) asetuksen 1408/71 73 tai 74 artiklan mukaan syntyneen oikeuden kanssa.

Kun on kaksi työskentelyvaltiota, määrää *lapsen asuminen* ensisijaisen maksajavaltion. Edellä mainituissa tilanteissa perhe-etuudet maksetaan seuraavasti:

- a) Ensisijaisesti lapsen asuinvaltiosta 76 artiklan mukaan.
- b) Jos lapsi asuu valtiossa, jossa oikeus perhe-etuuteen on saavutettu asumisen perusteella, maksetaan perhe-etuus asetuksen 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i kohdan mukaan ensisijaisesti lapsen asuinvaltiosta.
- c) Lapsi ei tällöin asu kummassakaan valtiossa vaan kolmannessa valtiossa. Kaksi työskentelyvaltiota maksavat etuuden asetuksen 574/72 10 artiklan 3 kohdan mukaan puoliksi. Lapsen asuinvaltio voi olla kolmantena maksuvastuussa, jos sen lainsäädännön mukaan oikeus perhe-etuuteen saavutetaan asumisen perusteella.

Perhe-etuuksia koskevien määräysten tavoitteena on turvata perheelle korkein mahdollinen perhe-etuus. Tarkoituksena on, että perhe ei menettäisi etuuksia liikkumisvapauden käyttämisen seurauksena. Toisaalta pyritään estämään se, että perhe ei saisi päällekkäisiä etuuksia, vaan ainoastaan korkeimman mahdollisen etuuden. Etuuden kustannuksista vastaavien valtioiden ensisijaisuussääntöjen säädellessä sitä, mikä valtio, ja kuinka suurelta osalta, on vastuussa etuuksien kustannuksista.

Perhe-etuuksien yhteensovittaminen on verrattain monimutkaista ja hallinnollisesti raskasta. Tämä hallinnollinen raskaus ja monimutkaisuus on lisääntynyt entisestään, kun jäsenvaltioissa on otettu käyttöön uuden tyyppisiä perhe-etuuksia. Toisaalta on EY-tuomioistuimen tulkintakäytännössä tulkittu asetuksen 1408/71 mukaiseksi perhe-etuudeksi myös etuuksia, jotka eivät suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä katsottuna ole välttämättä perhe-etuuksiksi luokiteltavia. Tästä on esimerkkinä EY-tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-275/96 *Kuusijärvi*, jossa tuomioistuin tulkitsi ruotsalaisen föräldrapenningin asetuksen mukaiseksi perhe-etuudeksi. Ruotsi oli alun perin ilmoittanut etuuden olevan asetuksen mukainen äitiysetuus. Tämä on aiheuttanut sen, että Suomen lapsilisän kanssa tulee Ruotsi-Suomi tilanteessa yhteensovittaa siis sekä Ruotsin lapsilisäetuudet että myös vanhempainetuudet. Ruotsilla ei tällä hetkellä ole lainkaan asetuksen tarkoittamaa äitiysetuutta. Käytännössä tämä yhteensovittaminen on edelleen epäselvää, vaikka tuomion antamisesta on kulunut jo vuosia.

EY-tuomioistuin antoi 11. kesäkuuta 1998 ratkaisun asiassa C-275/96 *Kuusijärvi*. Anna Kuusijärvi oli työskennellyt Ruotsissa yksitoista kuukautta 10.2.1993 saakka, jonka jälkeen hän oli saanut työttömyyskorvausta lapsen syntymään 1.2.1994 saakka. Lapsen syntymästä lähtien hänelle myönnettiin vanhempainraha (*föräldrapenning*).

Ruotsin lain mukaan vanhempainrahaa (*föräldrapenning*) voidaan myöntää lapsen syntymän perusteella enintään 450 päivän ajalta aina siihen saakka kunnes lapsi täyttää kahdeksan vuotta, tai tämän jälkeenkin lapsen ensimmäisen kouluvuoden päättymiseen saakka. Vanhempainrahan myöntämisen edellytyksenä on, että vanhempi on ollut vähintään 180 päivää yhtäjaksoisesti vakuutettuna yleisessä vakuutuskassassa välittömästi ennen lapsen syntymää. Kuusijärvi ilmoitti 24.5.1994 omalle vakuutuskassalleen muuttavansa Suomeen ja pyysi, että vanhempainraha maksettaisiin hänelle edelleen. Kuusijärvi muutti 1.7.1994 Suomeen, mutta ei aloittanut Suomessa työntekoa. Ruotsin vakuutuskassa poisti hänet rekisteristään 2.7.1994 alkaen ja keskeytti vanhempainrahan maksamisen. Ruotsin asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön mukaan Ruotsissa asuviksi katsotaan Ruotsin kansalaiset ja Ruotsissa asuvat ulkomaalaiset, jotka on rekisteröity kassassa. Kuusijärvi valitti ratkaisusta ja vetosi muun muassa asetuksen 1408/71 22 artiklaan, jonka perusteella hän katsoi olevansa oikeutettu samaan vanhempainrahaan Ruotsista Suomeen Ruotsin lainsäädännön mukaisen maksukauden loppuun.

Kansallinen tuomioistuin pyysi EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siihen, sovelletaanko asetusta 1408/71 henkilöön, joka tämän asetuksen tullessa voimaan jäsenvaltiossa oleskeli tässä valtiossa työttömänä työskenneltyään siellä aikaisemmin ja joka sai tähän liittyen tämän jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään perustuvaa työttömyysetuutta. Tuomioistuin katsoi, että asetusta 1408/71 sovelletaan tällaiseen henkilöön, koska asetukseen perustuva oikeus saavutetaan, vaikka se liittyy tapahtumaan, joka on sattunut ennen kuin tämä asetus on tullut voimaan asianomaisessa jäsenvaltiossa.

Kansallinen tuomioistuin kysyi myös, onko jäsenvaltion lainsäädännössä asetettu edellytys, jonka mukaan henkilön, joka on lopettanut työnteon tässä valtiossa, on edelleen asuttava siellä, jotta hänellä olisi oikeus kuulua edelleen tämän valtion lainsäädännön soveltamisalaan, asetuksen 1408/71 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan vastainen (joka on lisätty tähän asetukseen asetuksella N:o 2195/91). 13 artiklan 2 kohdan f alakohtaan, jossa säädetään, että henkilö, johon jäsenvaltion lainsäädäntöä lakataan soveltamasta ilman, että toisen jäsenvaltion lainsäädäntö tulee sovellettavaksi häneen 2 kohdan muiden alakohtien mukaan, kuuluu sen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin, jonka alueella

hän asuu. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan f alakohtaa sovelletaan henkilöön, joka on lopettanut työnteon jossakin jäsenvaltiossa ja muuttanut asumaan toiseen jäsenvaltioon, eikä sen kanssa ole ristiriidassa jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa edellytykseksi henkilön kuulumiselle tässä lainsäädännössä säädettyyn vakuutusjärjestelmään asetetaan se, että henkilö asuu tässä valtiossa.

Kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin kysyi, onko sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään, että henkilö, joka on lopettanut työnteon Ruotsissa, menettää oikeuden vanhempainrahaan siitä syystä, että hän on muuttanut asumaan toiseen jäsenvaltioon eli Suomeen, asetuksen 1408/71 22 artiklan vastainen. Tuomioistuimen mukaan tällainen kansallinen lainsäädäntö ei ole ristiriidassa asetuksen 1408/71 kanssa.

Tuomioistuin tarkasteli tässä yhteydessä asetuksen 1408/71 73 artiklaa, jonka mukaan palkatulla työntekijällä tai itsenäisellä ammatinharjoittajalla, johon sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, on toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta oikeus perhe-etuuksiin, joista säädetään ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä, niin kuin he asuisivat tässä valtiossa. Tuomioistuin ei katsonut Kuusijärven kuitenkaan täyttävän asetuksen 1408/71 73 eikä 74 artiklassa säädettyjä edellytyksiä, koska hän tai hänen perheenjäsenensä eivät koskaan ole asuneet muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädäntöä häneen sovelletaan. EY-tuomioistuin päätyi siten ratkaisuun, jonka mukaan ruotsalainen laitos oli ollut oikeutettu katkaisemaan Kuusijärven vakuutuksen. Tuomioistuin katsoi, että Kuusijärvi oli lopettanut työnteon Ruotsissa, eikä hän sen vuoksi voinut saada enää etuuksia viimeisestä työskentelyvaltiostaan. Tuomioistuin katsoi myös, että häneen tuli asetuksen 1408/71 13 artiklan 2 kohdan f alakohtaan mukaan soveltaa asuinvaltionsa eli Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä.

Tuomioistuin katsoi lisäksi, että Ruotsin vanhempainraha on perhe-etuus, koska se täyttää asetuksen 1408/71 1 artiklan u kohdan i alakohtassa ja 4 artiklan 1 kohdan h alakohtassa esitetyn perhe-etuuden määritelmän. Perhe-etuudella pyritään mahdollistamaan se, että toinen vanhemmista voisi omistautua pienen lapsen hoidolle, eli sillä pyritään tarkemmin ottaen korvaamaan lapsen hoidosta ja kasvatuksesta aiheutuneita kuluja, korvaamaan lapsen hoidosta ja kasvatuksesta aiheutuneita muita kuluja ja tarpeen vaatiessa keventämään työnteon keskeytymisestä aiheutuvaa taloudellista räsitystä. Perhe-etuuteen ei kuitenkaan sovelleta asetuksen 1408/71 10 artiklaa, jossa säädetään, että tiettyjä etuuksia, joihin on saavutettu oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ei saa peruuttaa sen vuoksi, että etuuden saaja asuu muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee.

3.1.12.3. Suhde Suomen sosiaaliturvaan

Suomen lapsilisälain mukaan Suomessa asuvan alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten maksetaan lapsilisää. Lapsilisä on tarkoitettu perhekustannuksia varten. Asetuksen 73 artiklan mukaan Suomesta on maksettava lapsilisää toisessa jäsenvaltiossa asuvasta lapsesta, jos lapsen vanhempi työskentelee Suomessa. Koska Suomessa työskentelevän vanhemman ei tarvitse asua Suomessa, on siis mahdollista, että Suomesta maksetaan lapsilisää perheelle, jonka jäsenistä kukaan ei asu Suomessa.

Asetusta sovellettaessa etuuksista vastaava valtio määräytyy huoltajan/huoltajien työskentelyn ja lapsen asuinvaltion perusteella. Asetuksen säännökset ovat lapsilisälakiin verrattuna monimutkaisia.

Asetusta sovellettaessa on useita toimivaltaista valtiota määrittäviä muuttujia. Lapsilisälakia sovellettaessa on helpompaa todeta, katsotaanko lapsi Suomessa asuvaksi.

Asetusta sovellettaessa lapsen huoltajan työskentely on keskeistä. Huoltajan ei kuitenkaan tarvitse olla biologinen vanhempi. Se, onko todellista oikeutta etuuteen, määräytyy sen lainsäädännön mukaan, jonka asetus osoittaa ensisijaiseksi. Esimerkiksi Suomen lapsilisälain 6 §:stä seuraa, että lapsen asetusta sovellettaessa merkityksellinen perheenjäsen voi olla vain sellainen henkilö, joka voisi kyseisessä perheessä olla 6 §:n mukaan lapsilisän saajana. Esimerkkinä voitaisiin pitää tapausta, jossa vanhemmat ovat eronneet. Isä asuu ja työskentelee Suomessa ja äiti ja lapsi asuvat Irlannissa, mutta äiti ei työskentele. Asetuksen 73 artiklan perusteella Suomi olisi ensisijainen maksaja mutta isä ei voi olla lapsilisän nostaja Suomessa, joten isän toimintaa ei voida huomioida asetusta sovellettaessa. On hyvin mahdollista, että syntyy tilanteita, joissa lapsesta ei makseta etuutta mistään jäsenvaltiosta.

Asetuksen perhe-etuussäännöksiä sovellettaessa on olemassa kytkös vähintään kahteen valtioon. Tämä tarkoittaa sitä, että on vaihdettava tietoja valtioiden kesken. Ensisijaisen valtion ohella on olemassa toissijainen valtio, joka maksaa niin sanotun erotusetuuden, jos sen perhe-etuus on suurempi kuin ensisijaisesti vastuussa olevan valtion osuus.

Jäsenvaltioiden perhe-etuusjärjestelmät poikkeavat huomattavasti toisistaan. Asetuksesta ei löydy myöskään selkeää ryhmää vanhempainetuustyyppisille etuuksille, joiden tarkoituksena on turvata se, että vanhemmat voivat hoitaa lastaan jonkin aikaa kotona. EY-tuomioistuimien on tulkinnut nämä lasten hoitamiseksi tarkoitetut etuudet asetuksen perhe-etuuksiksi. Näin tuomioistuin tulkitsi Kuusijärvi-tapauksessa Ruotsin föräldrapenningin asetuksen mukaiseksi perhe-etuudeksi, vaikka Ruotsi oli alun perin ilmoittanut etuuden olevan äitiysetuus. Tämä on aiheuttanut sen, että Suomen lapsilisän kanssa tulee Ruotsi-Suomi tilanteessa yhteensovittaa sekä Ruotsin lapsilisäetuudet että myös vanhempainetuudet. Ruotsilla ei tällä hetkellä ole lainkaan asetuksen tarkoittamaa äitiysetuutta.

EY-tuomioistuimissa on tällä hetkellä vireillä ennakkoratkaisupyyntö asiassa *C-333/00 Maaheimo*, jossa on kyse Suomen lasten kotihoidon tuen tulkinnasta. Julkisasiamies on antanut 7.3.2002 ratkaisuehdotuksen *Maaheimo*-asiassa. Julkisasiamiehen mukaan Suomen lasten kotihoidontuki täyttää asetuksen 1408/71 perhe-etuuksien määritelmän mukaiset edellytykset.

Asiassa *C-333/00 (Päivikki Maaheimo)* tarkastuslautakunta pyysi ennakkoratkaisua siitä, katsotaanko Suomen kotihoidon tuki asetuksen 1408/71 mukaiseksi perhe-etuudeksi ja tuleeko sitä näin ollen maksaa työntekijälle, vaikka lapsi perheineen tosiasiallisesti asuisi ulkomailla. Suomen valtion kirjallisissa huomautuksissa todettiin kotihoidon tuen olevan vaihtoehto kunnalliselle päivähoidolle ja olevan siten osa kunnallista palvelujärjestelmää. Sen vuoksi lapsen on myös lakitekstin mukaan tosiasiallisesti asuttava Suomessa.

Kantaja vetosi muun muassa EY-tuomioistuimen tuomioihin yhdistetyissä asioissa C-245/94 ja 312/94 *Hoever ja Zachow*. Näissä tapauksissa oli kyse saksalaisesta lasten kasvatustuksesta *Erziehungsgeld*, jonka tuomioistuin totesi olevan asetuksen mukainen perhe-etuus. Oikeus etuuteen syntyy, kun perheessä on yksi tai useampi lapsi. Etuus on tarkoitettu korvaukseksi lasten kotona tapahtuvasta hoidosta ja se myönnetään ilman tarveharkintaa tietyt objektiiviset kriteerit täyttävälle henkilölle. Etuutta saava henkilö ei voi olla kokopäivätyössä. Etuuden suuruus vaihtelee osittain lasten iän ja lukumäärän sekä myös vanhempien tulojen perusteella.

Julkisasiamies on todennut, että lasten kotihoidontuki on tarkoitettu perhekustannusten korvaamiseen. Tuki maksetaan ainoastaan, kun perheessä on yksi tai useampi lapsi ja tuen suuruus vaihtelee lasten iän ja lukumäärän sekä vanhempien tulojen perusteella. Julkisasiamies toteaa myös, että asetuksen mukaisilla perhe-etuuksilla voi olla useampi kuin yksi tarkoitus. Jotta kansallinen etuus kuuluisi asetuksen soveltamisalaan riittää, että yksi sen tarkoituksista on tarkoitettu perhekustannusten korvaamiseen. Näin tuki ei julkisasiamiehen mukaan jää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään siitä syystä, että tuella tähdätään lasten päivähoidon järjestämiseen Suomessa. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan Suomen kotihoidontuki on asetuksessa 1408/71 tarkoitettu perhe-etuus ja sitä on sen vuoksi maksettava lähetetyn työntekijän puolisolalle, joka asuu lapsensa ja työntekijän kanssa toisessa jäsenvaltiossa.

Julkisasiamies totesi myös, että on riidatonta, että kunnallinen päivähoito on sosiaalipalvelu, joka on asetuksen 1408/71 soveltamisalan ulkopuolella. Julkisasiamies ei hyväksynyt Suomen valtion esittämää perustelua kunnallisen päivähoidon ja kotihoidontuen yhteydestä. Hän totesi, että vanhemmat voivat Suomessa vapaasti valita kunnallisen päivähoidon ja kotihoidontuen välillä. Oikeus kotihoidontukeen ei ole millään tavoin toissijainen sille, että ensin olisi tehty kunnallista päivähoitopaikkaa koskeva hakemus. Näin ei voida hyväksyä väitteitä siitä, että kotihoidontuki olisi kiinteä ja täysin erottamaton osa sosiaalihuoltojärjestelmää. Julkisasiamiehen mukaan tukea voidaan arvioida erillisenä etuutena ja sitä on näin sen tarkoituksen ja vaikutusten perusteella pidettävä asetuksen 1408/71 mukaisena perhe-etuutena, joka on tarkoitettu korvaamaan perhekustannuksia.

Suomen valtio vetosi siihen, että lasten kotihoidontukea ei voida erottaa lasten päivähoidon kokonaisuudesta Suomessa. Jokaisella Suomessa asuvalla alle kouluikäisellä lapsella on Suomessa oikeus päivähoitopaikkaan. Vanhemmat voivat kunnallisen päivähoitopaikan vaihtoehtona käyttää kotihoidontukea lapsen kotona tapahtuvan hoidon kustannusten korvaamiseen. Kyseessä on siis rahallinen korvaus siitä, että perhe ei käytä kunnallista päivähoitopaikkaa. Kunnallinen päivähoitojärjestelmä ja lasten kotihoidontuki ovat kehittyneet Suomessa historiallisen kehityksen tuloksena, jossa merkittävänä tekijänä on naisten kokopäiväisen työssä käynnin yleisyys verrattuna muihin EU-maihin. Suomen valtion näkemyksen mukaan kotihoidontuki ei ole tarkoitettu perhekustannuksia varten, koska tuen saaminen ei edellytä, että vanhempi itse hoitaisi lasta tai lopettaisi työnteon tai muuten luopuisi tuloista. Perheen kotikunnan velvollisuutena on järjestää kunnallinen päivähoitopaikka ja kyseinen kunta rahoittaa vanhemmille maksettavan kotihoidontuen.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun suomalaisen lain mukaisen lasten kotihoidon tuen kaltainen etuus on asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettu perhe-etuus. Asetuksen 1408/71

73 artiklaa on tulkittava siten, että jos pääasiassa kyseessä olevan lasten kotihoidon tuen kaltaisen etuuden myöntämisedellytyksenä on, että lapsi tosiasiallisesti asuu toimivaltai-sen jäsenvaltion alueella, tämän edellytyksen on katsottava täyttyvän, kun lapsi asuu jonkin toisen jäsenvaltion alueella.

3.1.12.4. Eräitä perhe-etuuksia koskevia EY-tuomioistuinpäätöksiä

EY-tuomioistuimen ratkaisu asiassa *C-43/99 Leclere* koskee perhe-etuuden, tarkemmin äitiysavustuksen, synnytysavustuksen ja kotihoidontuen epäämistä. Ghislain Leclere ja hänen puolisonsa Alina Deaconescu, jotka ovat Belgian kansalaisia, ovat valittaneet luxemburgilaisen laitoksen (Caisse nationale des prestations familiales, CNAP) päätöksestä olla myöntämättä heille luxemburgilaisia äitiys- ja synnytysavustuksia ja kotihoidontukea lapsesta sillä perusteella, että he eivät asuneet Luxemburgissa. Perhe-etuudella tarkoitetaan asetuksen 1408/71 1 artiklan u kohdan i alakohdan mukaan kaikkia luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perhekustannuksia 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan tarkoitetun lainsäädännön mukaisesti, lukuun ottamatta liitteessä II mainittuja erityisiä syntymä- tai adoptioavustuksia.

Leclere oli palkkatyössä Luxemburgissa rajatyöntekijänä vuoteen 1981 asti ja suoritti tällä perusteella Luxemburgin sosiaaliturvajärjestelmän mukaisesti sosiaaliturvamaksunsa. Hänelle sattui työtapaturma vuonna 1981, minkä jälkeen hänelle on maksettu Luxemburgin sosiaali-turvajärjestelmästä työkyvyttömyyseläkettä. Tämän eläkkeen vuoksi Lecleren on pitänyt maksaa pakolliset sairausvakuutusmaksut ja tuloveroa Luxemburgiin. Hän ei ole tehnyt palkkatyötä tapaturmansa jälkeen. CNAP on maksanut Leclerelle ja Deaconesculle perheavustuksia heidän lapsensa syntymästä lähtien. CNAP on kuitenkin kieltäytynyt maksamasta heille Luxemburgin lainsäädännön mukaisia lapsen syntymään perustuvia edellä mainittuja muita avustuksia.

Kansallinen tuomioistuin esitti EY-tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskivat muun muassa synnytys- ja äitiysavustusten vientikieltojen yhdenmukaisuutta yhteisösopimuksen 39 ja 42 artiklan eli työntekijöiden ja siirtotyöläisten oikeuksien kanssa, perheavustusten myöntämistä, työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön asemaa palkattuna työntekijänä, työkyvyttömyyseläkkeen saajan sisällyttämistä työntekijä-käsitteen alle, ja asetuksen 1612/68 7 artiklan tulkintaa tässä tapauksessa.

EY-tuomioistuimen mukaan asetuksen 1408/71 1 artiklan u kohdan i alakohta ja liite II ovat päteviä siltä osin, kuin niissä sallitaan asumisedellytyksen asettaminen Luxemburgissa ennen synnytystä maksettavan ja varsinaisen synnytysavustuksen myöntämiselle. Liite II a on tuomioistuimen mukaan kuitenkin pätemätön siltä osin kuin sen kohdan "I. Luxemburg" b alakohdassa mainitaan luxemburgilainen äitiysavustus. Tuomioistuin katsoi, että Luxemburgissa myönnettävä kotihoidontuen kaltainen avustus ei kuulu perheavustuksiin, jotka on suoritettava asetuksen 1408/71 77 artiklan nojalla vanhuus-, työkyvyttömyys-, tapaturma- tai ammattitautieläkettä saaville henkilöille siitä riippumatta, minkä jäsenvaltion alueella he asuvat. Tuomioistuimen mukaan luxemburgilaista äitiysavustusta ei voida pitää luonteeltaan erityisenä avustuksena suhteessa asetuksen 1408/71 4 artiklassa tarkoitettuihin sosiaaliturvaetuuksiin. Koska luxemburgilainen äitiysavustus ei ole maksuihin perustumaton erityisetuus, tuomioistuin katsoi, että se ei voi myöskään kuulua asetuksen 1408/71 10 a artiklassa (maksuihin perustumattomat erityisetuudet) säädetyn poikkeusjärjestelmän piiriin.

EY-tuomioistuimen mukaan työkyvyttömyyseläkkeen saajalla ei ole asetuksen 1408/71 73 artiklan perusteella oikeutta muihin perhe-etuuksiin kuin tämän asetuksen 77 artiklassa tarkoitettuihin perheavustuksiin. Työkyvyttömyyseläkkeen saaja, joka asuu jossakin muussa kuin eläkkeen maksavassa jäsenvaltiossa, ei ole työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun asetuksen 1612/68 7 artiklassa tarkoitettu työntekijä, ja hänellä voi olla oikeus työntekijäasemaan liittyviin oikeuksiin ainoastaan aikaisemman työskentelyn perusteella.

EY-tuomioistuimen tuomio asiassa *C-85/99 Offermanns* koskee elatusapuennakon myöntämistä. Vincent ja Esther Offermanns olivat alaikäisiä lapsia, joiden vanhemmat ovat eronneet. Molemmat hakivat Familienlastenausgleichsfondsista (perhekustannusten korvausrahasto) ennakkoa elatusavusta, jota heidän isänsä olisi suoritettava mutta jota ei ole maksettu. Vincent ja Esther Offermanns sekä heidän vanhempansa olivat Saksan kansalaisia. He olivat asuneet Itävallassa vuodesta 1987 alkaen. Kumpikin vanhemmista toimi kyseisessä jäsenvaltiossa itsenäisenä ammatinharjoittajana. Vanhempien avioero tuli voimaan vuonna 1995 ja lapset määrättiin äidin yksinomaiseen huoltoon. Isä sitoutui suorittamaan kummallekin lapselle kuukausittain 3500 Itävallan shillingin suuruista elatusapua, jota hän ei kuitenkaan ollut enää maksanut helmikuusta 1998 lähtien. Itävaltalainen alioikeus hylkäsi lasten hakemuksen heidän Saksan kansalaisuutensa perusteella Itävallan kansalliseen lainsäädäntöön vedoten. Muutoksenhakutuomioistuin ei muuttanut alioikeuden päätöstä perustellen päätöstään sillä, että elatusapuennakko ei ole asetuksessa 1408/71 tarkoitettu perhe-etuus eikä myöskään sosiaalinen etu.

Kansallinen tuomioistuin pyysi EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, onko elatusapuennakot katsottava asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitetuiksi perhe-etuuksiksi ja päteekö asetuksen 3 artiklassa oleva yhdenvertaisen kohtelun periaate sen vuoksi tällaisessa tapauksessa.

EY-tuomioistuin katsoi, että Bundesgesetz über die Gewährung von Vorschüssen auf den Unterhalt von Kindernissä (Unterhaltsvorschußgesetz) (Itävallan liittovaltion laki lasten elatukseen myönnettävistä ennakoista) säädetyn kaltainen elatusapuennakko on asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettu perhe-etuus. Tämän vuoksi jäsenvaltion alueella asuvat henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, voivat saada kyseisen asetuksen 3 artiklan mukaisesti tämän jäsenvaltion lainsäädännössä säädetty etuuden samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset.

Tuomioistuimen mukaan asetuksen 1408/71 1 artiklan u kohdan i alakohdan mukaan perhe-etuuksilla tarkoitetaan kaikkia luontois- ja rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu *korvaamaan perhekustannuksia*. Sillä tarkoitetaan erityisesti julkisista varoista annettua avustusta perheen menoihin lasten huollosta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi. Pääasiassa kyseessä olevalla ennakolla tuetaan välittömästi perheen taloutta rahallisella avustuksella, joka parantaa perheen elintasoja. Ilman tällaista ennakkoa lapsia huoltavan vanhemman olisi käytettävä henkilökohtaisia tulojaan korvatakseen vahingon, joka aiheutuu siitä, että toinen vanhemmista laiminlyö elatusavun maksamisen, sekä suorittaakseen kulut pakkotäytäntöönpanosta viimeksi mainittua vastaan. Ennakkoon perustuvaa avustusta ei pidä pitää väliaikaisena, koska avustuksen saajan kannalta hänelle on myönnetty elatusapu lopullisena. Elatusapuennakolla ei pyritä pelkästään nopeuttamaan elatusvelvollisuuden täytäntöönpanomenettelyä, vaan sillä yritetään myös helpottaa lasten huollosta vastaavan vanhemman taloudellista taakkaa. Asetuksen 1408/71 4 artiklassa ei kuitenkaan suljeta pois mahdollisuutta, että etuudella voisi olla kaksi tehtävää.

Etuuden rahoitustavalla ei ole tuomioistuimen mukaan myöskään merkitystä sen määrittelyssä sosiaaliturvaetuudeksi. Tuomioistuin katsoi, että edellä esitetyn perusteella kyseessä olevan kaltaista elatusapuennakkoa on pidettävä perhe-etuutena.

EY-tuomioistuimen tuomio asiassa *Humer C-255/99* koskee sitä, onko Itävallan lainsäädännön mukainen elatusapuennakko asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluva etuus ja onko toisessa jäsenvaltiossa asuvalla lapsella oikeus kyseiseen etuuteen, kun edesmennyt isä on asunut Itävallassa. Itävallan lainsäädännön mukaan Itävallan kansalaisella tai valtiottomalla, jonka vakinainen asuinpaikka on Itävallassa, on oikeus valtion maksamaan elatusapuennakkoon, kun elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa.

Anna Humer, joka oli alaikäinen Itävallan kansalainen, oli muuttanut äitinsä kanssa Itävallasta Ranskaan vanhempiensa eron jälkeen. Tätä ennen he asuivat Itävallassa, jonne isä jäi asumaan eron jälkeen. Isä oli ollut työssä ja jonkin aikaa ennen kuolemaansa työttömänä. Kansallinen ensimmäisen asteen tuomioistuin oli hylännyt lapsen hakeuksen elatusapuennakosta, koska lapsen asuinpaikka oli Ranska. Valitustuomioistuin myönsi hakijalle kuukausittaisen ennakon, koska katsoi päätöksen olevan EY 12 ja 43 artikloiden vastainen. Tästä ratkaisusta valitettiin ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen.

Ennakkoratkaisupyyntö koski sitä, onko Itävallan lainsäädännön mukainen elatusapuennakko katsottava asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaiseksi perhe-etuudeksi. Lisäksi EY-tuomioistuimelta kysyttiin, onko alaikäisellä lapsella oikeus hakea ennakkoa asetuksen 1408/71 mukaisesti.

Tuomioistuin totesi, että elatusapuennakko on sosiaaliturvaetus. Etuus täyttää vakiintuneen käsityksen mukaiset edellytykset sosiaaliturvaetudesta: etuus myönnetään laissa määritellyissä tilanteissa ilman tapauskohtaista arviointia tai yksilöllistä tarveharkintaa.

Lisäksi tuomioistuin viittasi aiempaan tuomioon *C-85/99 (Offermanns)*, jonka mukaan asetuksen 1 artiklan u kohdan i alakohdan perhe-etuutta koskevaa määritelmää "tarkoitettu korvaamaan perhekustannuksia" on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan erityisesti julkisista varoista annettua avustusta perheen menoihin lasten huollosta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi. Perhe-etuuden tarkoituksena on tuomioistuimen mukaan auttaa perhekustannusten rasittamaa työntekijää siten, että yhteiskunta osallistuu näihin kustannuksiin.

Etuuden luonteen selvittämiseksi tuomioistuin on useasti todennut olevan oleellista selvittää *etuuden tarkoitusta ja myöntämisedellytyksiä*. Etuuden luonnehdinta kansallisessa oikeudessa ei ole ratkaiseva arvioitaessa, kuuluuko se asetuksen 1408/71 soveltamisalaan vai ei. Tuomioistuin totesi, että elatusapuennakon tarkoitus on perhe-etuuden tarkoituksen kanssa samankaltainen: alaikäisten lasten elatus turvataan valtion toimin, kun toinen vanhemmista jää yksin vastaamaan lasten huollosta. Tuomioistuin on myös aiemmin todennut (*C-78/91 Hughes*), että perhe-etuuksilla voi olla useampi kuin yksi tarkoitus. Riittää, että yksi etuuden tarkoituksista on perhekustannusten korvaaminen. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että elatusapuennakko on etuus, joka liittyy asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaiseen riskiin eli se on perhe-etuus.

Asetuksen 1408/71 73 artiklan mukaan työntekijällä, johon sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, on oikeus toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta perhe-etuuksiin ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, niin kuin perheenjäsenet asuisivat kyseisessä maassa. Sama oikeus on 74 artiklan mukaan työttömällä, joka oli aiemmin työntekijä ja saa työttömyysetuuksia jostakin jäsenvaltiosta.

Tuomioistuimien katsoo molemmissa tuomioissaan, että lapsella on itsenäinen oikeus asetuksen 1408/71 perusteella perhe-etuuteen siitä huolimatta, että työntekijä ei ole käyttänyt liikkumisoikeutta, jos lapsi asuu toisessa maassa ja asetuksen 73 ja 74 artiklan edellytykset etuuden hakemisesta muuten täyttyvät. Perhe-etuuksien kyseessä ollessa ei ole merkityksellistä, onko etuuden saajana lapsi itse vai vanhempi, joka on asetuksen 1408/71 mukainen työntekijä.

Tuomiot eroavat toisistaan sikäli, että Offermanns -tuomiossa hakijat ovat Saksan kansalaisia ja asuvat Itävallassa, kun taas Anna Humer asui Ranskassa mutta oli Itävallan kansalainen. Offermanns -tuomiossa etuuden katsominen perhe-etudeksi aiheuttaa sen, että etuus on maksettava yhteisön alueella asuvalle asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvalla henkilölle yhdenvertaisen kohtelun mukaisesti samoin edellytyksin kuin tämän maan kansalaisille. Humer -tuomiossa taas kansalaisuuden tutkimisella ei ollut merkitystä, vaan sillä, että toisessa jäsenvaltiossa asuva lapsi voi vedota asetuksen säännöksiin koskien perhe-etuuden maksamista, jos toinen vanhemmista työskentelee tai on työtön ja saa työttömyysetuuksia maksavasta jäsenvaltiosta.

3.1.13. Sveitsin sopimus

Sveitsin ja EU:n välinen sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta astui voimaan 1.6.2002. Sveitsin sopimus antaa voimaan tultuaan sen soveltamisalaan kuuluville henkilöille lähes saman aseman kuin asetuksen 1408/71 mukaan EU/ETA-maiden kansalaiset voivat saada. Sopimukseen sisältyvät määräykset sekakomitean perustamisesta, joka muodostuu sopimuspuolten edustajista ja joka vastaa sopimuksen hallinnoinnista ja moitteettomasta soveltamisesta tehden päätöksiä sopimuksessa määräytyistä asioista.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamismääräykset annetaan sopimuksen liitteessä II. Määräysten mukaan sovelletaan periaatteessa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevia yhteisön säädöksiä. Sopimukseen kuuluvat kuitenkin vain ne yhteisön säädökset, jotka olivat voimassa sopimuksen tekoajankohtana eli 21. kesäkuuta 1999. Sopimukseen kuuluvat näin ollen asetukset 1408/71 ja 574/72, sellaisina kuin ne ovat viimeksi muutettuina 8. helmikuuta 1999 annetulla asetuksella (EY) N:o 307/1999.

Huomioon otetaan lisäksi asiaa koskeva Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka edeltää sopimuksen allekirjoittamista. Koska yhteisön lainsäädäntöön myöhemmin tehdyt muutokset eivät kuulu sopimukseen, on sekakomitealla sopimuksen voimaantumisen jälkeen valtuudet tehdä liitteeseen II muutoksia, joista sekakomitea päättää, ja jotka voivat tulla voimaan heti kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen.

Sopimus poikkeaa asetuksesta 1408/71 työttömyysvakuutuksen määräysten osalta. Lisäksi sopimus sisältää asetuksen 1408/71 liitteen VI soveltamiseen liittyviä määräyksiä, jotka koskevat Sveitsin pakollista sairausvakuutusta ja mahdollisia vapautuksia pakollisesta vakuutuksesta.

Sopimuksella lakkautetaan Sveitsin ja EU:n jäsenvaltioiden välisten kahdenvälisten sosiaaliturvasopimusten soveltaminen siltä osin kuin niissä säännellään samasta asiasta.

3.1.14 Asetuksen 1408/71 uudistaminen ja yksinkertaistaminen

Ehdotuksessa asetuksen 1408/71 yksinkertaistamisen ja modernisoimisen yhteydessä on esitetty, että asetuksen henkilöllisen soveltamisalan jaottelusta eri kategorioihin luovutaisiin. Asetusta sovellettaisiin ehdotuksen mukaan ”*sellaisiin jonkin jäsenvaltion kansalaisiin sekä jonkin jäsenvaltion alueella asuviin kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin, jotka ovat tai ovat olleet jonkin jäsenvaltion tai joidenkin jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädännön alaisia, sekä heidän perheenjäseniinsä ja edunsaajiinsa*”. Näin riittäisi, että henkilö on vakuutettu jonkin sosiaaliturvan alan varalta ilman, että kyseessä tarvitsee olla työntekijä tai muu niin kutsuttu aktiivinen henkilö. Tämä tarkoittaisi vakuutuspuhaisissa järjestelmissä sitä, että henkilö olisi siten vakuutettu, että hänelle on syntynyt oikeus etuuksiin ja asumisperusteisissa järjestelmissä sitä, että hän on asumisen perusteella vakuutettu.

3.1.14.1 Asiallinen soveltamisala

Uuden asetuksen asiallinen soveltamisala säilyy muutosehdotuksen mukaan periaatteiltaan samanlaisena. Ehdotuksen mukaan asetuksessa on seuraava luettelo sosiaaliturvan aloista:

- sairausetuudet
- äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet
- työkyvyttömyysetuudet
- vanhuusetuudet
- perhe-eläke-etuudet
- työtapaturma- ja ammattitautietuudet
- hautausavustukset
- työttömyysetuudet
- varhaiseläke-etuudet
- perhe-etuudet

Tämä luettelo eroaa nykyisestä asetuksesta siinä, että äitiysetuudet- ja vastaavat isyysetuudet on erotettu sairausetuuksista. Työkyvyttömyysetuuksien kohdalla sanamuotoa on lyhennetty poistamalla ilmaisu ”mukaan lukien ne, joiden tarkoituksena on ansiokyvyn ylläpitäminen ja parantaminen”. Hoitoetuuksia ei mainita edelleenkään luettelossa. Muutosehdotuksenkin jälkeen säilyisi edelleen rajanveto asetuksen piiriin kuuluvien etuuksien ja sen ulkopuolelle jäävien etuuksien välillä EY-tuomioistuimella.

3.1.14.2. Sovellettava lainsäädäntö

Asetuksen yksinkertaistamisen ja modernisoimisen eräitä merkittävimpiä muutosehdotuksia on ehdotus lainvalintamääräyksistä myös ei aktiiveille henkilöille. Työntekijöihin ja muihin aktiiveihin sovellettaisiin edelleen työskentelyvaltion lainsäädäntöä, mutta henkilöihin asuinmaan lainsäädäntöä. Ehdotuksen toteutuessa asuinmaan määrittelyllä tulee olemaan entistä suurempi merkitys.

Ehdotuksen mukaan ”henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia”. Tämä tarkoittaisi sitä, että asetuksen sanamuodon mukaan

esimerkiksi perheenjäseniin sovellettaisiin asuinvaltion lainsäädäntöä. Asetuksen uudistamisen yhteydessä ei ole kuitenkaan haluttu heikentää perheenjäsenten nykyisiä oikeuksia. Tästä syystä esimerkiksi sairausetuuksia koskevan luvun ehdotuksen mukaan perheenjäsenillä voi olla edelleen johdettuja oikeuksia, jotka ovat ensisijaisia asumisella ansaittuihin oikeuksiin nähden.

Merkittävä on muutosehdotus, jonka mukaan palkkatyön ja itsenäisen ammatinharjoittamisen nojalla tai niiden seurauksena rahaetuutta saavat henkilöt rinnastetaan työntekijöiksi tai ammatinharjoittajiksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi sairauspäivärahoikeuden ajan sovelletaan henkilöön päivärahaa maksavan jäsenvaltion lainsäädäntöä, vaikka henkilö olisi muuttanut vakinaisesti asumaan johonkin muuhun jäsenvaltioon. Näin päivärahaa maksava valtio olisi vastuussa myös asianomaisen henkilön perheenjäsenistä maksettavista perhe-etuuksista ja luontoisetuksista. Perhe-etuuslukua koskevaa ehdotusta ei ole vielä annettu.

Vaikka lainvalintamääräykset asetuksen uudistamisen jälkeen koskevat kaikkia henkilöitä, säilyy kuitenkin hierarkia aktiivien oikeuksien ja perheenjäsenten johdettujen oikeuksien välillä.

Tanskan puheenjohtajuuskaudella tehdyssä ehdotuksessa sairaus- ja äitiysetuuslukuun ollaan esittämässä ensisijaisuussääntöjä siitä, mikä maa vastaa sairaanhoidon kustannuksista. Tavoitteena on ollut ottaa huomioon asumisperusteisen järjestelmän erityispiirteet. Ensisijaisuus Tanskan ehdotuksen mukaan:

1. itsenäinen oikeus
2. perheenjäsenen tai jälkeenjääneen johdettu oikeus
3. vakuutetun henkilön tai eläkkeensaajan perheenjäsenen tai jälkeenjääneen yksilöllinen oikeus, joka on saavutettu asuinvaltiossa yksinomaan asumisen perusteella

Suomen ja Ruotsin välisten tilanteiden vanhempainetuusongelmat ovat mahdollisesti ratkaistavissa asetuksen 1408/71 uudistamisen yhteydessä. Vanhempainetuudet otettaisiin omana etuusryhmänään mukaan asetukseen. Tavoitteena on, että vanhempainetuuksia varten voitaisiin säätää omista yhteensovittamismääräyksistä, joilla voitaisiin paremmin ottaa huomioon jäsenvaltioiden vanhempainetuslainsäädäntöjen muutokset ja eri jäsenvaltioiden järjestelmien suuret keskinäiset erot.

3.1.15. Asetuksen 1408/71 soveltamisalan laajentaminen koskemaan kolmansien valtioiden kansalaisia

Komissio antoi 6. päivänä helmikuuta 2002 neuvostolle ehdotuksen KOM(2002) 59 neuvoston asetukseksi, jolla laajennettaisiin asetuksen 1408/71 säännösten soveltaminen yhteisön alueella laillisesti oleskeleviin ja liikkuviin kolmansien valtioiden kansalaisiin. Kaikki asetuksen 1408/71 säännökset muun muassa eri sosiaaliturvan aloja koskevine määräyksineen soveltuisivat sellaisenaan kolmansien valtioiden kansalaisiin. Näin sosiaaliturvan koordinoitijärjestelmä ulotettaisiin sellaisenaan kaikkiin niihin palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet yhden tai useamman jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen, mutta jotka ovat jääneet yhteisön sosiaaliturvan koordinoitissäännösten ulkopuolelle kansalaisuutensa vuoksi.

Ehdotetun asetuksen oikeusperusta on eri kuin asetuksen 1408/71. Asetuksen 1408/71 oikeusperustana on perustamissopimuksen 42 artikla. Ehdotetun asetuksen oikeusperusta on perustamissopimuksen 63 artiklan 4 kohta, joka kuuluu perustamissopimuksen IV osaston määräyksiin kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelun edellytyksistä yhteisössä.

3.2. Neuvoston asetus 1612/68 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella

Asetus 1612/68 on yleisasetus, jonka tavoitteena on edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta perustamissopimuksen 39 artiklan tavoitteiden pohjalta. Se on yleismääräyksenä toissijainen asetukseen 1408/71 nähden. Asialliselta soveltamisalaltaan asetus 1612/68 kattaa kaikki asetuksen 1408/71 piiriin kuuluvat sosiaaliturvaetuudet. Asetuksen 1612/68 soveltamisalaan kuuluvien *sosiaalisten etujen käsite* on kuitenkin huomattavasti laajempi kuin asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvan *sosiaaliturvan käsite*.

Myös työntekijän käsite eroaa näissä kahdessa asetuksessa toisistaan. Työntekijän käsite ei ole yhteisön oikeudessa aina samansisältöinen, vaan se vaihtelee kulloinkin sovellet-tavan oikeudenalan mukaan. Perustamissopimuksen 39 artiklassa ja asetuksessa 1612/68 tarkoitettuna työntekijänä pidetään henkilöä, joka suorittaa määrätyn ajanjakson aikana toisen hyväksi ja tämän valvonnan alaisena tehtäviä, joista hänelle suoritetaan vastike. Henkilö menettää asemansa työntekijänä sen jälkeen kun työsuhde on päätynyt. Työtä tosiasiaassa hakevaa henkilöä pidetään työntekijänä. Eläkkeellä oleva työntekijä ei voi vedota asetuksen 1612/68 perusteella työntekijänä saataviin oikeuksiin, koska eläkkeellä olevaa henkilöä ei enää pidetä työntekijänä (ks. esimerkiksi EY-tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-43/99 Leclere).

Asetuksen 1612/68 johdannon mukaan vapaa liikkuvuus on työntekijöiden ja heidän perheidensä perusoikeus. Työvoiman liikkuvuuden tulee olla työntekijälle eräs niistä keinoista, joilla mahdollistetaan hänen elin- ja työolojensa parantaminen ja helpotetaan hänen sosiaalista etenemistään. Oikeudet on asetuksen johdannon mukaan tunnustettava tekemättä eroa pysyvän työntekijän, kausityöntekijän, rajatytöntekijän sekä sellaisten henkilöiden välillä, jotka harjoittavat palveluiden tarjoamista.

Asetuksen määräykset koskevat pääosin työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua työllistymisessä yleensä sekä työehdoissa, kuten työhönotossa ja palkkauksessa. Työntekijän perhe ymmärretään asetuksen mukaan yhtenä työntekijän liikkuvuuteen ja työllistymiseen olennaisesti liittyvänä tekijänä. Näin asetuksen mukaan työntekijöiden liikkuvuuden turvaamiseksi on turvattava myös työntekijöiden perheenjäsenten liikkuvuus.

Asetuksen työskentelyä ja yhdenvertaista kohtelua koskevan II osaston 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion kansalaisen on työntekijänä saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden. Tätä niin sanottua sosiaalista etua EY-tuomioistuin on tulkinnut hyvin laajasti. Sosiaalisena etuna on pidetty lähes kaikkea mahdollista junalipuista perheille myönnettäviin lainoihin.

EY-tuomioistuimen tulkinta sosiaalisen edun käsitteestä on ollut niin laaja, että sen voidaan katsoa kattavan kaiken Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvan sekä myös kuntien tarjoamat etuudet ja palvelut. Asetuksen 1612/68 soveltamiseen liittyy eräitä tulkintaepäselvyyksiä, joihin ei ole löydetävissä vastausta suoraan EY-

tuomioistuimen oikeuskäytännöstä eikä myöskään oikeuskirjallisuudesta. EY-tuomioistuin ei ole uudemmissa ratkaisuisaan, joissa on ollut kyse Euroopan unionin kansalaisen perustamissopimuksesta johdettuihin oikeuksiin (C-85/96 Martinez Sala ja C-184/99 Grzelcyk), ottanut suoraan kantaa asetuksen 1612/68 tulkintaan. Tämä oikeuskäytäntö, jossa suoraan perustamissopimukseen viitaten on Euroopan unionin kansalaisuuteen sidottu oikeuksia, jotka eivät ole riippuvaisia sekundaarilainsäädännön määräyksistä (kuten 1612/68 ja 1408/71) on lisännyt tulkinnallista epäselvyyttä.

Suomessa työssä olevalla ETA-kansalaisella, jota ei pidetä Suomessa asuvana, sekä hänen perheenjäsenellään, on oikeus esimerkiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen, asumistukeen sekä kunnan tarjoamiin etuihin ja palveluihin. Asetuksen 1612/68 7 artiklan 2 kohdan sosiaalisen ja verotuksellisen edun käsite on erittäin laaja, eikä EY:n tuomioistuin ole tulkinnassa pitäytynyt vain työsuhteeseen liittyviin etuihin vaan katsonut sen koskevan myös etuuksia, jotka kotimaiset työntekijät saavat pelkästään asumisen perusteella. Näin kaikilla henkilöillä, jotka täyttävät asetuksen 1612/68 tulkinnassa muotoutuneen työntekijäkäsitteen, on oikeus sosiaaliin ja verotuksellisiin etuihin aivan kuin suomalaisilla työntekijöillä. Kun Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan oikeutta etuuksiin ei ole sidottu työskentelyyn, merkitsee tämä sitä, että Suomessa laillisesti työskentelevällä henkilöllä on oikeus kaikkiin etuuksiin, joihin oikeus syntyy pelkästään Suomessa asumalla. Näin määräys soveltuu myös kaikkeen Kansaneläkelaitoksen ja kuntien toimeenpanemiin sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaaliin etuihin. Oikeus näihin etuuksiin on työntekijällä ja hänen perheenjäsenellään riippumatta siitä, pidetäänkö heitä soveltamisalain tai kotikuntalain mukaan Suomessa asuvina.

Tulkinnanvaraisuutta on siinä, missä määrin sosiaalisten etuuksien edellytyksenä kansallisille työntekijöillemme olevaa vaatimusta asumisesta Suomessa soveltamisalain tai kotikuntalain tarkoittamalla tavalla oikeuttaa asettamaan rajoituksia etuuksien myöntämiselle. Asumista koskevat edellytykset on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä nähty välillisesti syrjivinä, ellei jäsenvaltio ole voinut esittää niille objektiivisesti perusteltuja ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia perusteluja. Vaikka samaa edellytystä sovellettaisiin erotuksetta kaikkiin henkilöihin, voi menettely olla ristiriidassa asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetyn yhdenvertaisen kohtelun kanssa, jos se pelkästään ominaislaatuksensa vuoksi on omiaan kohdistumaan enemmän siirtotyöläisiin kuin kotimaisiin työntekijöihin ja jos säännös sen vuoksi sisältää vaaran siirtotyöläisten joutumisesta huonompaan asemaan. Tulkinnanvaraista on myös, onko etuuksia myönnettävä asetuksen 1612/68 perusteella esimerkiksi *rajatyöntekijän* toisessa jäsenvaltiossa asuville perheenjäsenille, tai mitkä ovat *lähetettyjen työntekijöiden* oikeudet asetuksen 1612/68 perusteella sosiaaliin etuuksiin työskentelymaasta, tai voiko asetus 1612/68 velvoittaa myöntämään työntekijän *perheenjäsenelle* sellaisia asetuksen 1408/71 mukaisia sosiaaliturvaetuuksia, jotka Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan myönnetään yksilölle hänen oman oikeutensa perusteella. Tällaisia omaan oikeuteen perustuvia etuuksia ovat lähinnä työmarkkinatuki, vanhempainetuudet ja kansaneläke.

Rajatyöntekijät kuuluvat asetuksen 1612/68 soveltamisalaan. Rajatyöntekijöistä on myös omia erityisiä määräyksiä asetuksessa 1408/71, jotka syrjäyttävät asetuksen 1612/68 määräykset. Asetuksen 1408/71 mukaan rajatyöntekijällä on esimerkiksi oikeus työttömyysetuuksiin asuinvaltiostaan, eikä rajatyöntekijä voi saada työttömyysetuuksia viimeistä työskentelyvaltiostaan, vaikka ne olisivat edullisempia. Asetuksen 1612/68 perusteella työttömyysetuus työskentelymaasta voitaisiin katsoa sosiaalisesti eduksi,

johon rajatyöntekijällä tulee olla oikeus samoin ehdoin kuin kansallisilla työntekijöillä. Näin ei kuitenkaan ole, koska asetuksen 1408/71 erityismääräykset syrjäyttävät asetuksen 1612/68 määräykset. Samasta syystä myöskään osa-aikainen rajatyöntekijä, joka työskentelee myös asuinmaassaan, ei voi vaatia toisen valtion mahdollisesti korkeampia etuuksia. Rajatyöntekijän perheenjäsenillä ei ole myöskään oikeutta sairaanhoitoon työskentelyvaltiossa asetuksen 1612/68 perusteella, vaikka perheenjäsenten sairaanhoito voitaisiin nähdä myös työntekijän etuna asetuksen 1612/68 merkityksessä. Asetuksen 1408/71 10 a artiklan mukaiset maksuihin perustumattomia erityisetuksia koskevat määräykset ovat myös ensisijaisia suhteessa asetukseen 1612/68.

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa asetusta 1612/68 sovelletaan myös rajatyöntekijöihin. Rajatyöntekijät mainitaan myös asetuksen johdantokappaleessa. Esimerkiksi komission ehdotuksessa (KOM(1998) 394 lopull., s.17) asetuksen 1612/68 muuttamiseksi todetaan kuitenkin, että oikeuskäytännöstä huolimatta rajatyöntekijöiden juridinen asema on epävarma, sillä jäsenvaltiot eivät aina pysty juridisten seikkojen ja hallinnollisten menettelyjensä vuoksi vastaamaan sellaisten toisessa jäsenvaltiossa asuvien ja siihen pääasialliset henkilökohtaiset siteet ja perhesiteitä omaavien työntekijöiden tilanteeseen.

Julkisasiamies on asiassa *C-57/96 Meits* todennut muun muassa, että asetuksen 1612/68 rakenne osoittaa, että yhteisön lainsäätäjän lähtökohtana on ollut "keskiverto siirtotyöläinen", joka siis asuu työskentelyvaltiossaan. Rajatyöntekijä on tältä osin poikkeus, josta ei ole asetuksessa 1612/68 nimenomaista määräystä. Kuitenkin julkisasiamiehen mukaan on katsottava, että yhteisön lainsäätäjä ajatteli rajatyöntekijää antaessaan asetuksen 1612/68, koska rajatyöntekijä mainitaan nimenomaisesti asetuksen johdannossa. Tästä voidaan julkisasiamiehen mukaan päätellä, että rajatyöntekijä saa kaikki ne oikeudet, jotka asetuksessa 1612/68 annetaan siirtotyöläiselle (ks. julkisasiamies Lenzin lausunnon kohdat 61-63). Julkisasiamies jatkaa kuitenkin, että sosiaalisen edun on liitettävä konkreettisesti työsuhteeseen. Yhteisön tuomioistuin viittaa objektiiviseen työntekijäasemaan sosiaalisia etuja määritellessään ja ottaa ainakin pääasiallisesti huomioon tämän vaatimuksen. Kaikkia sosiaalihuollon etuuksia ei tarvitse tulevaisuudessa maksaa maan rajojen ulkopuolelle asetuksen 1612/68 7 artiklan 2 kohdan perusteella. Perinteisiä sosiaalihuollon etuuksia ei julkisasiamiehen mukaan saa ilman niiden liittymistä työntekijäasemaan ja työsopimukseen (65. kohta).

Tämä vahva side työsuhteeseen sekä se, että tarkoituksena on ensisijaisesti siirtotyöläisen ja hänen perheensä integroiminen työskentelyvaltioon tarkoittaisi, ettei esimerkiksi Suomen vahvasti maassa asumiseen sidottuja palveluita tule eksportoida rajatyöntekijän toisessa maassa asuville perheenjäsenille asetuksen 1612/68 mukaan.

Lähetetyn työntekijän asemasta suhteessa asetukseen 1612/68 ei ole selkeää säännöstä eikä EY-tuomioistuin ole ottanut kantaa lähetettyjen työntekijöiden tilanteeseen. Lähetettynä työntekijänä pidetään työntekijää, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee. Siten työntekijän ja hänen mahdollisesti mukana seuraavien perheenjäsentensä tarkoituksena ei ole integroitua siihen maahan, jossa työtä tilapäisesti tehdään.

Lähtökohtana asetuksessa 1408/71 ja myös direktiivissä, joka koskee palveluiden tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä toiseen jäsenvaltioon on, että lähettäminen kestää vuoden tai pidennettynä kaksi vuotta. Kyse on siis suhteellisen lyhyestä ajasta.

Koska asetuksessa 1408/71 ei säädetä *perheenjäseniin* sovellettavasta lainsäädännöstä, ei asetus 1408/71 velvoita vakuuttamaan työntekijän perheenjäseniä, jotka eivät täytä soveltamisalain Suomessa asumisedellytyksiä. Asetuksen 1408/71 perheenjäsenillä on pääsääntöisesti oikeus ainoastaan sellaisiin etuuksiin, jotka johdetaan työntekijän oikeudesta. Asetuksen 1612/68 mukaan taas työntekijän perheenjäsenille on turvattava kaikki samat sosiaaliset ja verotukselliset edut kuin omille työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen.

Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa EU-kansalainen tulee Suomeen työhön kuudeksi kuukaudeksi. Työntekijä vakuutetaan asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvien soveltamisalain mukaisten etuuksien osalta Suomessa. Häntä ei pidetä kuitenkaan Suomessa asuvana soveltamisalain mukaan. Jos hänellä on puoliso ja lapsi mukana, on perheellä oikeus asetuksen 1612/68 mukaan Suomesta esimerkiksi kotihoidontukeen ja asumistukeen.

Koska asetuksen 1612/68 mukaan perheenjäsenten oikeus työntekijästä johdettaviin etuuksiin ja oikeus etuuksiin oleskelu/asuinvaltiossa riippuu asuinvaltion kansallisesta lainsäädännöstä, ei perheenjäsenelle, jota ei pidetä Suomessa asuvana soveltamisalain mukaan, voi syntyä pelkän perheenjäsenen aseman perusteella oikeutta sellaisiin etuuksiin Suomesta, jotka edellyttävät henkilökohtaisesti täytettyjä edellytyksiä. Tällaiselle työntekijän perheenjäsenelle ei siten voisi esimerkiksi syntyä oikeutta työmarkkinatukeen tai äitiys- tai vanhempainpäivärahaan, jos hän ei täytä soveltamisalain vakinaisen asumisen edellytyksiä.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä on yksi työntekijäryhmä, jota ei pidetä asetuksen 1408/71 tarkoituksessa työntekijöinä, mutta jotka kuuluvat asetuksen 1612/68 työntekijän käsitteen piiriin. Tällainen ryhmä on ammattiuurheilijat. Koska EY-tuomioistuin on tulkinnut asetuksen 1612/68 työntekijän käsitettä laajasti, on ammattiuurheilija, joka on jonkin urheiluseuran palkkaamana Suomessa, yhteisön oikeuden tarkoittama työntekijä. Suomeen ammattiuurheilijaksi tulevaa henkilöä ei vakuuteta asetuksen 1408/71 perusteella Suomen asumisperusteisessa sosiaaliturvassa. Hänellä on kuitenkin asetuksen 1612/68 perusteella oikeus samoihin sosiaalisiin ja verotuksellisiin etuihin kuin muilla työntekijöillä.

3.3. Tasa-arvo- ja vanhempainlomadirektiivit

Perustamissopimuksen naisten ja miesten samanpalkkaisuutta koskevan 141 artiklan (entisen 119 artiklan) perusteella on annettu seuraavat naisten ja miesten tasa-arvoista kohtelua sosiaaliturvassa koskevat direktiivit: neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 79/7/ETY, neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä 86/378/ETY sekä neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat

mukaan lukien, ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten suojeluun raskauden ja synnytyksen perusteella.

Perustamissopimuksen 141 artiklan soveltamisala on laajempi kuin direktiivien. Perustamissopimuksen 141 artiklan samapalkkaisuusperiaatteen ja sosiaaliturvadirektiivin välinen suhde ei ole täysin selvä.

Perustamissopimuksen mukaisesta palkasta voi olla kyse esimerkiksi, jos on kyse järjestelmästä, joka korvaa lakisääteisen sosiaaliturvajärjestelmän ja josta on sovittu työnantajan ja työntekijän välisellä sopimuksella, ja jota ei rahoiteta julkisista varoista. Edellytyksenä on, että järjestelmä on pakollinen koko alalla. Myös sellaiset työnantajan maksuin rahoitettavat järjestelmät, jotka koskevat tiettyä ryhmää, eikä työntekijöitä yleisesti, voidaan katsoa perustamissopimuksen 141 artiklan mukaiseksi palkaksi. Ainoa määräävä tekijä tuomioistuimen mukaan on, että maksut maksetaan työsuhteen perusteella.

Ensimmäinen naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia sosiaaliturvaan koskeva direktiivi 79/7/ETY koskee vain lakisääteisiä sosiaaliturvajärjestelmiä. Toinen sosiaaliturvadirektiivi 86/378/ETY koskee ammatillisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Näiden direktiivien säätämiseen viitataan tasa-arvodirektiivin 76/207/ETY 1 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan, jotta varmistettaisiin tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttaminen sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä, antaa neuvosto komission ehdotuksesta säännökset näiden periaatteiden toteuttamiseksi. Molemmissa sosiaaliturvan tasa-arvodirektiiveissä on poikkeuksia yleisestä tasa-arvon periaatteesta. Direktiivin 86/378/ETY osalta nämä rajoitukset on kuitenkin pääosin kumottu EY-tuomioistuimen *C-262/88 Barber*-ratkaisun myötä.

Direktiivin 79/7/ETY tarkoituksena on turvata nais- ja miespuolisille työntekijöille yhdenvertainen kohtelu sekä palkkatyössä että itsenäisinä ammatinharjoittajina eräiden sosiaaliturvaetuuksien suhteen. Sosiaaliturva rajoittuu vain eräisiin lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin ja siihen on eräitä nimenomaisia rajoituksia. Direktiivin 79/7/ETY sekä henkilöllinen että asiallinen soveltamisala on huomattavasti rajoittuneempi kuin asetuksen 1408/71.

Direktiivin 79/7/ETY päämääräykset ovat riittävän selviä ja täsmällisiä, jotta niitä voidaan pitää välittömästi sovellettavina. Sellaisen sosiaaliturvaetuuden osalta, joka korvaa tai täydentää palkkaa ja on työnantajan kustantama, voidaan vedota myös perustamissopimuksen samapalkkaisuusperiaatteeseen.

Direktiivi 86/378/ETY miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä (muutettu vuonna 1996), koskee sen 2 artiklan mukaan ammatillisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Tällä tarkoitetaan järjestelmiä, joita direktiivi 79/7/ETY ei koske. Ammatillisten sosiaaliturvajärjestelmien tarkoituksena on antaa palkansaajille ja itsenäisille ammatinharjoittajille yrityksessä etuudet, jotka täydentävät lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin kuuluvia etuuksia tai korvaavat ne. Merkitystä ei ole sillä, onko näiden järjestelmien piiriin kuuluminen pakollista vai vapaaehtoista.

Muita direktiivejä tasa-arvon alalla ovat esimerkiksi neuvoston direktiivi 96/34/EY UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemästä vanhempainlomaa koskevasta puitesopimuksesta.

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, joka voidaan liittää perhepolitiikan alaan, ei ole ollut varsinaisesti yhteisön toimivallassa. Direktiiviehdotus on edelleen ehdotustasolla. Direktiivi vanhempainlomasta saatiin vihdoin voimaan työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteistyön seurauksena. Siinä säädetään muun muassa kolmen kuukauden pakollisesta vanhempainlomasta. Perheen ja työn yhteensovittamismahdollisuuksien parantaminen tekee mahdolliseksi yhä useampien naisten työhön osallistumisen ja sitä kautta paremman sosiaaliturvan.

3.4. Muu liikkumisvapautta koskeva lainsäädäntö sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka

Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta on suuri merkitys maahan saapumista koskevien säännösten sisällöllä ja ulottuvuudella. Erityisen merkityksellisiä tässä suhteessa ovat Euroopan unionin kansalaisten ja ETA-valtioiden kansalaisten maahantuloa ja oleskeluoikeutta koskevat säännökset (ETA-kansalaiset, ks. edellä kohta 1.2)

3.4.1. Voimassaoleva lainsäädäntö

Henkilöiden vapaa liikkuvuus yhteisön oikeudessa on kehittynyt siirtymisenä työntekijöiden oikeuksista kansalaisten oikeuksiin. Ensimmäiset määräykset työntekijöiden oikeuksista olivat hiili- ja teräsunionin perustamissopimuksessa, ja ne koskivat vain näiden teollisuudenalojen työntekijöitä. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on sittemmin laajentunut primäärioikeuden muutoksiin, johdetun oikeuden normein sekä EY-tuomioistuimen antamin ratkaisuin kattamaan paitsi taloudellisesti aktiiviset henkilöt (työntekijät, itsenäiset ammatinharjoittajat sekä palvelujen tarjoajat ja heidän perheensä) myös taloudellisesti ei-aktiiviset jäsenvaltioiden kansalaiset. Kehityskulku on kirjattu EY 18 artiklan kohtaan, joka koskee unionin kansalaisen oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

Perustamissopimusten määräysten lisäksi liikkuvuudesta on nykyisin useita direktiivejä ja kaksi asetusta. Asetuksia ovat edellä mainittu asetus 1612/68/ETY työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella, joka koskee yhdenvertaista kohtelua ja perheen yhdistämistä ja asetus 1251/70/ETY työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa.

Direktiivejä ovat:

- direktiivi jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta (68/360/ETY), joka koskee maahanmuuton ja oleskelun edellytyksiä, direktiivi ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta (90/365/ETY)
- direktiivi (93/96/ETY) opiskelijoiden oleskeluoikeudesta,
- direktiivi jäsenvaltioiden kansalaisten oikeudesta jäädä toisen jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisinä ammatinharjoittajina (75/34/ETY)
- direktiivi sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta (73/148/ETY)
- direktiivi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (96/71/EY)

- direktiivi oleskeluoikeudesta (90/364/ETY)
- direktiivi ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta (64/221/ETY)
- direktiivi ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun direktiivin soveltamisalan laajentamisesta työntekijöihin, jotka käyttävät oikeuttaan jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa (72/194/ETY) ja
- direktiivi ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun direktiivin (64/221/ETY) soveltamisalan laajentamisesta koskemaan niitä jäsenvaltion kansalaisia, jotka käyttävät oikeuttaan jäädä toisen jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisinä ammatinharjoittajina (75/35/ETY).

Lainsäädäntö on tältä osin muuttumassa komission annettua uudet direktiiviehdotuksensa. Tarkoituksena on hajanaisen lainsäädännön kokoaminen ja uudistaminen.

Paitsi unionin sisäinen myös unionin ulkorajat ylittävä maahanmuuttolainsäädäntö on kehitteillä. Vuonna 1992 EU:n jäsenvaltiot sopivat yhteisistä säännöistä koskien EU:n ulkorajan ylittäviä ulkopuolisten maiden kansalaisia ja maahanmuuttopolitiikkaa. Säännöt kirjattiin Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (oikeus- ja sisäasiat, ns. kolmas pilari). Amsterdamin sopimuksella siirrettiin turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka EU:n normaalin lainsäädäntömenettelyn piiriin (ns. ensimmäinen pilari). Dublinin yleissopimuksessa (joka astui voimaan vuonna 1997) vahvistetaan säännöt, joiden perusteella selvitetään, mikä EU-jäsenvaltio vastaa turvapaikkapyyntöjen käsittelystä. Järjestelmää on parannettu lisäämällä siihen EURODAC-tietokanta, johon kootaan kaikkien EU:ssa turvapaikanhakijoiksi rekisteröityjen sormenjäljet. Viranomaiset voivat näin tarkistaa, onko turvapaikanhakija jo aiemmin saanut kielteisen päätöksen hakemukseensa jostain muusta EU-jäsenvaltiosta.

Maahanmuuttopolitiikan alalla tunnetuin voimassa oleva säännöstö on Schengenin sopimus, jolla poistetaan ihmisille tehtävät tarkastukset (kansalaisuudesta riippumatta) jäsenvaltioiden sisärajoilla, yhdenmukaistetaan tarkastukset EU:n ulkorajoilla ja otetaan käyttöön yhtenäinen viisumipolitiikka. Sopimus on osa EU:n perustamissopimuksia. Lisäksi on säädetty muun muassa kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta, viisumipakosta ylitettäessä ulkorajoja ja maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta.¹⁵

¹⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 1030/2002, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2002, kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta. Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske. Neuvoston direktiivi 2001/40/EY, annettu 28 päivänä toukokuuta 2001, kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta

Komissio on esittänyt toistakymmentä direktiiviehdotusta koskien liikkumisvapautta, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa.

Yksi jo hyväksytyistä ehdotuksista on neuvoston direktiivi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi (2001/55/EY, 20.7.2001). Direktiivin oikeusperusta on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta. Direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin tavoitteena on vahvistaa vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden, jotka eivät voi palata kotimaahansa, joukottaisen, kolmansista maista tapahtuvan maahantulon tilanteissa, ja edistää näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolista jakamista. Tilapäisen suojelun enimmäiskesto on määrätty direktiivissä yksi vuosi. Tilapäinen suojelu voi päättyä tätä aikaisemminkin neuvoston määräenemmistöllä tekemällä päätöksellä tai sitä voidaan ilman eri toimenpiteitä jatkaa kuusi kuukautta kerrallaan enintään vuoden ajan. Jos tilapäiselle suojelulle on vielä tämänkin jälkeen perusteita, neuvosto voi päättää määräenemmistöllä pidentää tilapäisen suojelun voimassa oloa enintään yhdellä vuodella. Tilapäisen suojelun ehdoton enimmäiskesto on siten yhteensä kolme vuotta.

Direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tilapäistä suojelua saavat henkilöt majoitetaan asianmukaisesti tai että heille myönnetään tarvittaessa varat asumiseen. Jäsenvaltioiden on myös järjestettävä näille henkilöille tarvittavat sosiaalipalvelut ja toimeentuloturva, jos heillä ei ole riittävästi varoja, sekä sairaanhoito, jonka on katettava ainakin ensiapu ja sairauden kannalta välttämätön hoito. Kun tilapäistä suojelua saavat henkilöt työskentelevät toisen palveluksessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, heidän mahdollisuutensa elättää itsensä on otettava huomioon määriteltäessä tukijärjestelyjen tasoa. Jäsenvaltioiden on järjestettävä tarvittavaa lääkintäapua tai muuta apua niille tilapäistä suojelua saaville henkilöille, joilla on erityisiä tarpeita, kuten yksin maahan tuleville alaikäisille tai niille, jotka ovat joutuneet kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhreiksi.

Direktiiviehdotus ei aiheuttanut sosiaali- ja terveydenhuollon tai sosiaaliturvalainsäädännön muutostarpeita. Tilapäisen suojelun järjestämisen kustannusvastuu säilyy kokonaisuudessaan valtiolla. Henkilöä, joka on saanut tilapäisen suojelun tarpeen vuoksi oleskeluluvan, ei pidetä Suomessa asuvana sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa, koska tilapäisen suojelun on tarkoitus olla määräaikaista. Soveltamisalakiin on tältä osin ehdotettu muutosta, josta ilmeni, että tilapäisen suojelun tarpeen vuoksi oleskeluluvan saaneita ei pidettäisi Suomessa asuvina sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa.

3.4.2. Direktiiviehdotukset

Direktiiviehdotusten oikeusperusta on Amsterdamin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen lisätty IV osaston 63 artikla, joka koskee viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa. EU-kansalaisten liikkumis- ja oleskeluoikeutta koskevan direktiiviehdotuk-

sen oikeusperusta on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 12, 18, 40, 44 ja 52 artikla.

Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevat direktiivit/direktiiviehdotukset ovat varsin heterogeeninen ryhmä jo käsittelyvaiheensa suhteen. Jotkut ehdotukset on jo saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, useimpien käsittely on vasta alkuvaiheessaan, ja niiden sisältö saattaa muuttua vielä paljonkin ennen työryhmän mietinnön valmistumista.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella, KOM(2001) 257 lopullinen, 23.5.2001

Direktiivin soveltamisalan lähtökohta on toiseen jäsenvaltioon matkustavan tai toisessa jäsenvaltiossa asuvan Euroopan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä EY:n perustamissopimukseen perustuvan liikkumis- ja oleskeluoikeuden säätely yhden normilla. Tällä hetkellä asiasta on olemassa kaksi asetusta ja useita direktiivejä, jotka kattavat eri henkilöryhmiä. Ehdotetussa direktiivissä kaikki henkilöryhmät on koottu saman säädöksen piiriin siitä riippumatta harjoittavatko he jotain taloudellista toimintaa vai eivät. Lisäksi direktiivi säätelee pysyvän oleskeluoikeuden myöntämisestä ko. henkilöille pääsääntöisesti neljän vuoden asumisen jälkeen sekä oikeuksien rajaamisesta yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen perustuen. Direktiiviehdotuksen oikeusperusta on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 12, 18, 40, 44 ja 52 artikla. Parhaillaan on meneillään jäsenvaltioiden kantojen tarkistus muun muassa sen suhteen tulisiko nykyinen oleskelulupajärjestelmä korvata pelkällä vapaaehtoisella tai pakollisella rekisteröitymismenettelyllä ja mitä edellytyksiä tällöin voidaan asettaa.

Lähtökohtana direktiiviehdotuksessa on joka tapauksessa pidentää kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen se aika, jolloin unionin kansalainen (ja hänen perheenjäsenensä, ellei viisumiedellytystä) voi olla maassa ilman erityisiä muodollisuuksia. Neljän vuoden oleskelun jälkeen hänellä olisi mahdollisuus saada ns. pysyvä oleskeluoikeus.

Muita

- *Muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen, KOM(2002) 225 lopullinen, 2.5.2002.*

Nykyistä ehdotusta ovat edeltäneet ehdotus neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen, KOM(1999) 639, 1.12.1999 ja muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen, KOM(2000) 624 lopullinen, 10.10.2000. Direktiiviehdotuksen oikeusperusta on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohta. Direktiiviehdotusta on valmisteltu yli kaksi vuotta. Valmistelun kuluessa on annettu jo kolme direktiiviehdotusta. Nyt annetun viimeisimmän direktiiviehdotuksen mukaan tavoitteena on vahvistaa edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla tai kansalaisuudettomilla on oikeus perheenyhdistämiseen.

- *Ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta, KOM(2001) 127 lopullinen, 13.3.2001*

Direktiiviehdotuksen oikeusperusta on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 3 ja 4 kohta. Direktiiviehdotus toteuttaa Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiä, joissa erityisesti kiinnitettiin huomiota Euroopan unionin alueella pysyvästi asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeudelliseen asemaan. Ehdotuksen tavoitteena on siten myöntää pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille erityisasema, jonka perusteella heihin sovellettaisiin yhdenvertaista kohtelua muun muassa eräiden sosiaaliturvan alojen osalta. Lisäksi tällaisella henkilöllä olisi tietyin edellytyksin oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa.

- *Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten, KOM(2001) 386 lopullinen, 11.7.2001*
- *Muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämisestä tai peruuttamisesta koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, KOM(2002) 326 lopullinen, 18.6.2002*
- *Ehdotus neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista, KOM(2001) 181 lopullinen, 3.4.2001*
- *Ehdotus neuvoston asetukseksi perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsitteystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi, KOM(2001) 447 lopullinen, 26.7.2001*
- *Ehdotus neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta, KOM(2001) 510 lopullinen, 12.9.2001*
- *Ehdotus neuvoston direktiiviksi sellaisille laittomassa maahanmuutossa avustamisen tai ihmiskaupan uhreille, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa, myönnettävästä lyhytaikaisesta oleskeluluvasta, KOM(2002) 71 lopullinen, 11.2.2002*
- *Muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten palkattuina työntekijöinä lähettämisen ehoista rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen puitteissa ja muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen vapauden laajentamisesta koskemaan yhteisöön sijoittautuneita kolmansien valtioiden kansalaisia. KOM(2000)271, 8.5.2000*
- *Ehdotus neuvoston direktiiviksi edellytyksistä, joiden täyttyessä kolmansien maiden kansalaiset voivat matkustaa vapaasti jäsenvaltioiden alueella enintään kolmen kuukauden ajan, erityisen matkustusluvan käyttöön ottamisesta ja maahantulon edellytysten vahvistamisesta enintään kuuden kuukauden matkaa varten, KOM(2001)388, lopullinen, 10.7.2001*
- *Neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta, KOM(2001)40, 28.5.2001*

- *Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä opiskelua, ammatillista koulutusta tai vapaaehtoistyötä varten, KOM(2002)548, lopullinen, 7.10.2002*

3.4.3. Yhteenveto

Henkilöiden liikkumisvapaus antaa unionin kansalaisille ja ETA-valtioiden kansalaisille mahdollisuuden muuttaa vapaasti alueella maasta toiseen silloin, kun tarkoituksena on työnteko, työn hakeminen, yrityksen perustaminen, itsenäinen ammatin harjoittaminen tai opiskelu. Myös palveluiden tarjoaminen ja vastaanottaminen ovat perusta liikkumislle.

Useat uudet direktiiviehdotukset sisältävät myös sosiaaliturvan alalle ulottuvia säännöksiä (muun muassa tasavertaisesta kohtelusta oman maan kansalaisten kanssa suhteessa oikeuteen eri sosiaaliturvan muotoihin). Toisaalta osassa ehdotuksia on niiden luonteeseen liittyen tuotu esille se EY-lainsäädännön lähtökohta, ettei vastaanottavan valtion julkista taloutta ole tarkoitus rasittaa, mikä liittyy niin sanottuun omavaraisuusperiaatteeseen eli omien varojen tai tulojen ja kaiken kattavan sairausvakuutuksen olemassaoloon.

3.5. Assosiaatiosopimukset ja kumppanuus- ja yhteistyösopimukset

Euroopan yhteisö voi perustamissopimuksen nojalla tehdä sopimuksia assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi eräiden maiden kanssa on tehty kumppanuus- ja yhteistyösopimuksia. Myös ETA-sopimus on eräänlainen assosiaatiosopimus. Tärkeimmät Suomea sitovat sosiaaliturvaa koskevia säännöksiä sisältävät sopimukset ETA-sopimuksen lisäksi ovat: EY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus; ns. Eurooppa-sopimukset Latvian, Liettuan, Slovenian, Viron, Puolan, Unkarin, Bulgarian, Romanian, Slovakian ja Tšekin kanssa; ns. Euro-Välimeri-assosiaatiosopimukset Marokon, Tunisian ja Israelin kanssa,¹⁶ ja kumppanuus- ja yhteistyösopimukset ns. Maghreb-maiden ja IVY-maiden kanssa.^{17 18}

3.5.1. EY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus

Tässä assosiaatiosopimuksessa ei suoraan taata yhdenvertaista kohtelua, vaan siitä säädetään vasta assosiaationeuvoston päätöksessä 3/80, sen 3 artiklan 1. kohdassa. Tätä päätöstä on verrattu EY-asetukseen 1408/71 ja katsottu, että se vaatii voimaan tullak-

¹⁶ Euroopan yhteisö on solminut Euro-Välimeri-assosiaatiosopimuksia Tunisian, Israelin, Marokon, ja Palestiinan viranomaisien kanssa. Algerian kanssa sopimus allekirjoitettiin 22.4.2002.

¹⁷ EY on solminut kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen seuraavien IVY-maiden kanssa: Armenia, Azerbaidzhan, Valko-Venäjä (sopimus ei ole voimassa), Georgia, Kazakstan, Kirgistan, Moldova, Mongolia, Venäjä, Turkmenistan (ei voimassa), Ukraina ja Uzbekistan.

¹⁸ EY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus astui voimaan 1.12.1964 (Suomea sitovaksi 1.1.1995), Latvian sopimus 1.2.1998, Liettuan 1.2.1998, Slovenian 1.2.1999, Viron 1.2.1998, Puolan ja Unkarin sopimukset vuonna 1991 (Suomea sitoviksi 1.1.1995), Bulgarian, Romanian, Slovakian ja Tšekin sopimukset astuivat voimaan vuonna 1993 (Suomea sitoviksi 1.1.1995), Marokon sopimus 1.3.2000 (korvaa vanhan yhteistyösopimuksen), Tunisian sopimus 1.3.1998 (korvaa vanhan yhteistyösopimuksen) ja Israelin 1.6.2000 (Suomea sitoviksi 1.1.1995). Maghreb-maiden (Algeria, Marokko, Tunisia) kanssa solmitut sopimukset sitovat Suomea 1.1.1995 lähtien. IVY-maista sopimus on solmittu Moldovan (sopimus astui voimaan 1.12.2000, mutta sitä on väliaikaisesti sovellettu jo 1.7.1998 lähtien), Ukrainan (sopimus astui voimaan 1.12.2000, mutta sitä on väliaikaisesti sovellettu jo 1.3.1998 lähtien) ja Venäjän (sopimus astui voimaan 1.12.2000, mutta sitä on väliaikaisesti sovellettu jo 1.12.1997 lähtien) kanssa.

seen vielä samankaltaisen toimeenpanevan asetuksen kuin asetus 574/72. Tästä huolimatta tietyillä assosiaationeuvoston päätöksillä voi olla välitön vaikutus ja yksittäiset henkilöt voivat vedota niihin suoraan. Tämän mukaisesti assosiaationeuvoston päätösten soveltamisalaan kuuluvat Turkin kansalaiset voivat vedota kyseisen päätöksen mukaiseen yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen sosiaaliturva-oikeuksien alalla jäsenvaltioon, kuten Suomen, kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jos Turkin kansalainen on saanut luvan asua Suomessa, on hänellä oikeus Suomen lainsäädännön mukaisiin sosiaaliturvaetuksiin samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisillakin. Tähän välittömään vaikutukseen voidaan kuitenkin vedota vasta niiden ajanjaksojen osalta, jotka ovat 24.7.1996 jälkeen, paitsi jos henkilö on esittänyt vaatimuksen yhdenvertaisesta kohtelusta jo tätä ennen.

Päätöksessä oikeudet annetaan työntekijälle tai tämän perheenjäsenelle. Työntekijänä pidetään assosiaatiosopimuksenkin mukaan henkilöä, joka on vakuutettu yhdenkin vakuutustapahtuman varalta pakollisella tai valinnaisella vakuutuksella kyseisen päätöksen liitteessä mainitussa yleisessä tai erityisessä sosiaaliturvajärjestelmässä. Perheenjäsenten on asuttava yhteisön alueella.

Asumisperusteisen järjestelmän kannalta on huomioitava Euroopan yhteisöjen tuomioistuintuimen tuomio asiassa C-262/96, Sema Sürül vastaan Bundesanstalt für Arbeit (Saksa), joka koskee Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19 päivänä syyskuuta 1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen 3/80 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tuomioistuintuimen mukaan assosiaationeuvoston ko. päätöksessä kielletään jäsenvaltiota edellyttämättä tämän päätöksen soveltamisalaan kuuluvalta Turkin kansalaiselta, jolle on annettu lupa asua jäsenvaltion alueella, mutta jolla on tässä vastaanottavassa jäsenvaltiossa vain tilapäinen, määrättyä tarkoitusta varten ja rajoitetuksi ajaksi myönnetty oleskelulupa, että hänellä olisi oltava tietynlainen oleskeluoikeus tai oleskelulupa, jotta hänellä olisi oikeus saada perheavustuksia lapselleen, joka asuu hänen kanssaan kyseisessä jäsenvaltiossa, kun jäsenvaltion omilta kansalaisilta edellytetään näiden avustusten saamiseksi ainoastaan, että he asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa.

3.5.2. Eurooppa-sopimukset

Näissä sopimuksissa on kaikissa yhteneviä säännöksiä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta. Jos hakijamaan ja jäsenvaltion välillä on kahdenvälinen sopimus, jossa myönnetään henkilölle edullisempi kohtelu kuin Eurooppa-sopimuksessa, sovelletaan kahdenvälisen sopimuksen määräyksiä. Suomella on Viron, Latvian ja Liettuan kanssa tällaiset sosiaaliturvasopimukset.

Jotta Eurooppa-sopimus olisi sovellettavissa, edellytetään erityisten assosiaationeuvostojen antamia päätöksiä, joilla kukin sopimus toimeenpannaan. Tällaisia päätöksiä ei ole vielä annettu. Poikkeuksellisesti eräillä sopimuksissa olevilla määräyksillä voi olla suoraankin merkitystä, mikäli ne ovat riittävän selkeitä ja ehdottomia. Eurooppa-sopimukset eivät kuitenkaan tällä hetkellä suoraan vaikuta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Eurooppa-sopimusten mukaan niiden määräyksiä sovelletaan työntekijöihin (ei siis itseensäisiin ammatinharjoittajiin), jotka ovat hakijamaan tai jäsenvaltion kansalaisia sekä

heidän perheenjäseniinsä. Perheenjäsenyys määritellään vastaanottajamaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Pääperiaatteina ovat seuraavat:

- 1) työntekijöiden vakuutus-, työskentely- ja oleskeluajat yksittäisissä jäsenvaltioissa lasketaan yhteen heidän itsensä ja heidän perheenjäsentensä sairaanhoitoa sekä vanhuuden, työkyvyttömyyden ja kuoleman perusteella maksettavaa eläkettä (ja elinkorkoa) varten;
- 2) vanhuuden, kuoleman, työtapaturman tai ammattitaudin sekä työtapaturmasta tai ammattitaudista aiheutuneen työkyvyttömyyden perusteella maksettavat eläkkeet tai elinkorot voidaan siirtää eläkkeensaajan kotimaahan (eli maa, joka on hakenut yhteisön jäsenyyttä);
- 3) työntekijät saavat perheavustuksia samassa jäsenvaltiossa asuville perheenjäsenilleen.

Sopimuksissa ei taata kuitenkaan täysin yhdenvertaista kohtelua jäsenvaltioiden ja hakijamaiden kansalaisten välillä. Jäsenvaltion kansalaisia koskee vain kaksi viimeistä kohtaa yllä olevasta listasta, eivätkä he voi siis laskea hakijamaissa täytettyjä kausia hyväksymään muissa jäsenmaissa. Sen sijaan jäsenvaltio ei voi vedota asumisedellytykseen myöskään omien kansalaistensa osalta, mikäli he asuvat hakijamaissa ja heidän tulisi saada kyseisestä jäsenvaltiosta esimerkiksi vanhuusetuuksia. Eksportoitavien etuuksien listaan eivät kuulu työttömyysetuudet, eivätkä maksuihin perustumattomat etuudet. Lisäksi sopimukset eivät muutenkaan kata rahaetuuksia sairauden, äitiyden tai työttömyyden varalta.

3.5.3. Euro-Välimeri -assosiaatiosopimukset

Marokon ja Tunisian assosiaatiosopimuksissa edellytetään syrjimättömyyttä sosiaaliturvan suhteen ja tällä on katsottu olevan välitön vaikutus. Toisin sanoen erityisiä toimeenpanevia assosiaationeuvoston päätöksiä ei tarvita, vaan henkilö voi suoraan vedota assosiaatiosopimuksen määräykseen. Sekä Marokon että Tunisian assosiaatiosopimuksessa säädetään siirtotyöläisten asemasta lähes sanasta sanaan samalla tavalla. Esimerkin vuoksi mainittakoon Marokon sopimuksen 65 artikla, jossa säädetään seuraavasti:

1. *Jollei seuraavien kohtien määräyksistä muuta johdu, saavat kansalaisuudeltaan marokkolaiset työntekijät ja heidän kanssaan asuvat perheenjäsenet sosiaaliturvan alalla hyväksymään järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden, jonka alueella he työskentelevät.*

Sosiaaliturvan käsite sisältää sosiaaliturvan alat, jotka koskevat sairaus- ja äitiysetuuksia, työkyvyttömyyttä, vanhuutta, jälkeenjääneitä koskevia etuuksia, työtapaturma- ja ammattitautietuuksia, kuolemantapauksen johdosta annettavia avustuksia, työttömyysetuuksia ja perhe-etuuksia.

Tämä määräys saa kuitenkin johtaa muiden yhteistoimintasääntöjen, jotka on määrätty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 51 artiklaan perustuvassa yhteisön lainsäädännössä, soveltamiseen ainoastaan tämän sopimuksen 67 artiklassa vahvistetuilla edellytyksillä.

2. *Näiden työntekijöiden eri jäsenvaltioissa kertyneet vakuutus-, työskentely- ja asuimiskaudet lasketaan yhteen vanhuuden, kuoleman, työkyvyttömyyden ja jälkeenjääneitä koskevien etuuksien, perhe-etuuksien, sairaus- ja äitiysetuuksien perusteella*

maksettavien eläkkeiden ja elinkorkojen sekä heidän ja heidän yhteisön alueella asuvien perheenjäsentensä terveydenhuollon osalta.

3. *Näiden työntekijöiden yhteisön alueella asuvat perheenjäsenet saavat perhe-etuudet.*
4. *Nämä työntekijät saavat siirtää vapaasti Marokkoon, velallisena olevan jäsenvaltion tai velallisina olevien jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti sovellettavaan kurssiin, vanhuuden, työtapaturman tai ammattitaudin sekä työtapaturmasta tai ammattitaudista aiheutuneen työkyvyttömyyden perusteella maksettavat ja jälkeenhäjäneitä koskevat eläkkeet ja elinkorot, ei kuitenkaan maksuihin perustumattomia erityisasetuksia.*
5. *Marokko myöntää työntekijöille, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia ja työskentelevät sen alueella, sekä heidän perheenjäsenilleen 1, 3 ja 4 kohdassa määrättyä järjestelyä vastaavan järjestelyn.*

Näiden sopimusten soveltaminen on jo nyt jäsenmaiden velvollisuus siltä osin kuin on kyse Marokon tai Tunisian kansalaisen syrjimättömyydestä Suomen tai muihin EU/ETA-kansalaisiin nähden silloin kun sovelletaan kansallista lainsäädäntöä (65 artiklan 1 kohdan 1 alakohta). Muilta osin edellytetään erillisiä assosiaationeuvoston päätöksiä. Toisin sanoen tällä hetkellä ei vielä sovelleta muun muassa yllä mainittuja kausien yhteenlaskemista koskevia kohtia.

Oikeuskäytännön valossa näyttää siltä, että yhdenvertaisuusvaatimus soveltuu aktiivisiin työntekijöihin ja näiden perheenjäseniin, samaten kuin työmarkkinoilta poistuneisiin henkilöihin, jos työnteon keskeytyminen/lopettaminen on johtunut eläkkeelle jäämisestä tai sosiaaliturvan kattaman riskin toteutumisesta. Myös tällaisten työnteon lopettaneiden perheenjäsenet kuuluvat henkilölliseen soveltamisalaan. Aineellinen soveltamisala kattaa samat etuudet kuin EY-asetukset 1408/71 ja 1612/68, vaikka asetuksia ei muilta osin voida näihin henkilöihin soveltaa. Näihin sopimuksiin ei muun muassa sovelleta asetuksen 1408/71 mukaista käsitystä perheenjäsenten johdetuista oikeuksista, vaan oikeus syrjimättömään kohteluun koskee yhtä lailla siirtotyöntekijöitä kuin heidän perheenjäseniäänkin.

Esimerkki: Marokkolainen pariskunta asuu Suomessa. Mies on aiemmin työskennellyt Suomessa, mutta saa nyt vanhuuseläkettä, kun taas vaimo ei ole koskaan työskennellyt Suomessa. Koska työntekijän käsite pitää sisällään myös työnteon lopettaneet, pidetään miestä työntekijänä ja vaimoa vastaavasti työntekijän perheenjäsenenä. Vaimolla on siten oikeus asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluviin etuuksiin samalla tavalla kuin Suomen kansalaisella. Marokon kansalaiselta ei siis saa evätä etuutta pelkästään kansalaisuuden perusteella, jos samassa tilanteessa oleva suomalainen olisi kyseiseen etuuteen oikeutettu.

Israelin sopimuksen 64 artiklassa säädetään asiasta vastaavassa laajuudessa kuin edellä mainituissa Eurooppa-sopimuksissakin, jolloin kausia ei lasketa yhteen perhe-etuuksia, sairaus- tai äitiysetuuksia laskettaessa. Kaudet voidaan lukea hyväksi vanhuuden, kuoleman ja työkyvyttömyyden perusteella maksettavien eläkkeiden ja elinkorkojen osalta. Myös työntekijän ja hänen perheenjäsentensä sairaanhoitoa varten kaudet voidaan laskea yhteen. Israelin sopimuksessa ei myöskään säädetä Israelin kansalaisen syrjimättö-

myydestä yhtä selkeästi ja ehdottomasti kuin Marokon ja Tunisian sopimuksessa. Sopimukseen ei voida tällöin suoraan vedota miltään osin ennen kuin assosiaationeuvosto on antanut asiasta päätöksensä.

3.5.4. Kumppanuus- ja yhteistyösopimukset

Maghreb-sopimusten mukaan näistä maista tuleville siirtotyöntekijöille tulee taata samat työsopimusedut ja sosiaaliturva kuin jäsenvaltioiden omille työntekijöille. Sopimukseen sisältyy yhdenvertaisuussäännöksiä, joilla on välitön vaikutus. Kausien yhteenlaskua koskevat säännöksillä ei ole välitöntä vaikutusta. Termi "sosiaaliturva" pitää sisällään samat etuudet kuin asetuksen 1408/71 mukaan. "Työntekijä" on sekä aktiivinen henkilö että sellainen, joka on poistunut työmarkkinoilta etuuteen oikeuttavan sosiaaliturvariskin aktualisoiduttua. Sen sijaan sopimukset eivät koske itsenäisiä ammatinharjoittajia. Sopimuksissa ei tehdä eroa perheenjäsenten henkilökohtaisten ja johdettujen oikeuksien välillä, eikä yhdenvertaisuuden soveltamista ole sidottu verisukulaisuuteen.

Marokon sopimus koskee Marokon kansalaisia, jotka työskentelevät jossain jäsenvaltiossa sekä työntekijän kanssa asuvia perheenjäseniä. Perheenjäsenten on asuttava yhteisön alueella. Sopimus koskee myös jäsenvaltion kansalaisia, jotka työskentelevät Marokossa, sekä näiden työntekijöiden perheenjäseniä. Algerian ja Tunisian sopimuksissa on samanlaiset säännökset kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteesta kuin Marokon sopimuksessa.

EY on solminut kumppanuus- ja yhteistyösopimuksia myös muun muassa IVY-maiden kanssa. Sopimukset koskevat lähinnä kaupan vapauttamista. Sopimuksissa edellytetään, että sopimuksen osapuolet tekevät sosiaaliturvan yhteensovittamisesta sopimuksia. Näitä ei kuitenkaan ole vielä tehty.

III TILASTOTIETOJA MAAHANMUUTOSTA

Vuoden 2001 lopussa Suomen väkiluku oli 5 194 901, joista ulkomaan kansalaisia oli 98 577. Vuonna 2000 ulkomaan kansalaisia oli 91 074, kun vuonna 1995 heitä oli 68 566 ja vuonna 1990 26 255. Ulkomaan kansalaisista suurin osa on Venäjän (22 724/2001) ja Viron kansalaisia (11 662/2001).¹⁹

Työministeriön mukaan vuonna 2001 Suomeen muutti 18 900 henkilöä, joista EU-jäsenvaltioista muuttaneiden osuus oli 6 000 ja EU:n ulkopuolelta 12 900 henkilöä. Pohjoismaista muuttaneiden määrä oli yhteensä 5 000. Suomesta muutti samaan aikaan ulkomaille 13 100 henkilöä. Nettomaahanmuutto oli 5 800 henkilöä. Vuonna 2001 Suomeen muutti entisen Neuvostoliiton alueelta, lähinnä Venäjältä ja Virosta yhteensä 1 052 paluumuuttajaa, joista työikäisten, 15-64 -vuotiaiden osuus oli 735 henkilöä.²⁰

Suomeen on muuttanut Siirtolaisuusinstituutin mukaan 115 530 ulkomaan kansalaista vuosina 1980-1999. Samaan aikaan Suomesta on muuttanut pois 26 349 ulkomaan kansalaista. Nettomaahanmuutto oli tällöin 89 181 henkilöä kyseisellä aikavälillä.

Toisin sanoen Suomeen saapuu enemmän ulkomaalaisia kuin maasta lähtee ja ulkomalaisen väestön määrä on kolminkertaistunut 1990-luvun kuluessa. Eurooppalaiseen sekä

¹⁹ Lähde: Tilastokeskus.

²⁰ Lähde: Työministeriö/maahanmuutto- ja työ lupa-asiat -yksikkö.

yleismaailmalliseen tasoon verrattuna Suomeen suuntautunut muuttoliike on kuitenkin vielä vaatimatonta.²¹

Työministeriön maahanmuutto- ja työlupa-asiat -yksikön tilastotietojen mukaan Suomi vastaanotti 1 857 pakolaista (luku sisältää kiintiöpakolaiset, turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet myönteisen päätöksen, ja perheen yhdistämiset) vuonna 2001. Heistä työikäisten osuus oli 1 090. Vuonna 2000 Suomi vastaanotti 1 212 pakolaista, vuonna 1999 1 189 pakolaista ja vuonna 1998 958. Yhteensä Suomi on vastaanottanut 20 692 pakolaista vuosina 1973-2001. Eniten pakolaisia on Suomeen saapunut Lähi- ja Keski-idästä ja Afrikasta. Pakolaisia on palannut kotimaahansa vuosina 1983-2001 yhteensä 263.

Työministeriön maahanmuutto- ja työlupa-asiat -yksikön ylläpitämien tilastotietojen mukaan Suomeen on muuttanut vuosina 1998-2002 (30.4.2002) yhteensä 5 078 inkerin-suomalaista.

Suomen ulkomaanedustustot on myöntäneet maahan tuleville ulkomaalaisille yhteensä 14 085 oleskelu- ja työlupaa vuonna 2001. Vuonna 2000 lupia myönnettiin 10 367. Eniten lupia on myönnetty Venäjältä (6008 vuonna 2001) ja Virosta (4507 vuonna 2001) tuleville ulkomaalaisille. Lisäksi poliisilaitokset ovat myöntäneet maassa oleville ulkomaalaisille 6 694 oleskelu- ja työlupaa vuonna 2001. Eniten lupia myönnettiin Venäjän (2185 vuonna 2001) ja Viron (1504 vuonna 2001) kansalaisille. Myös ulkomaalaisvirasto on myöntänyt oleskelu- ja työlupia. Vuonna 2001 lupia myönnettiin yhteensä 571. Eniten lupia myönnettiin Jugoslavian liittotasavallan kansalaisille (175).

Vuonna 2001 ylivoimaisesti suurin ammattiala, jolle työvoimatoimistot puolsivat työlupia, oli puutarhatyöntekijät (22,8 % kaikista työlupalausunnoista). Toiseksi eniten työlupia myönnettiin erilaisiin atk- ja elektroniikka-alan johto- ja asiantuntijatehtäviin (12,3 %).²²

Tilastokeskuksen ja työministeriön työssäkäyntitilastojen mukaan maahanmuuttajien työttömyysaste oli 53 % vuonna 1994, 31 % vuonna 2000 ja vuonna 2001 31,6 %.

²¹ Lähde: Kirsi Henriksson, *Suomi ja rajaton rajojen Eurooppa*. Muuttoliikkeet Eurooppaan ja Euroopassa kylmän sodan jälkeen, ss 8-9. Selvitys ulkoasiainministeriölle, 2000.

²² Lähde: Työministeriö/ maahanmuutto- ja työlupa-asiat -yksikkö.

IV KUVAUS MUIDEN VALTIOIDEN JÄRJESTELMISTÄ

1. Ruotsi

Ruotsin järjestelmän keskitetty kuvaus on kohdassa "Väliraportti, III Ratkaisuvaihtoehtoja, 3. Ruotsin esimerkin mukainen järjestelmä".

2. Tanska

Tanskan sosiaaliturvajärjestelmään kuuluu useita työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien alakohtaisia sosiaaliturvaetuuksia. Työntekijöitä koskevat (vapaaehtoinen) työttömyysvakuutus, sairauden ja äitiyden rahaetuudet, lisäeläke sekä työtapaturmavakuutus. Itsenäisten ammatinharjoittajien etuuksia ovat (vapaaehtoinen) työttömyysvakuutus sekä sairauden ja äitiyden rahaetuudet. Tanskassa on lisäksi useita sosiaaliturvaetuuksia, joiden piirissä ovat kaikki kansalaiset. Tällaisia ovat sairauden ja äitiyden luontoisetuudet, kuolemantapauskorvaukset (hautausavustus), työkyvyttömyys- ja vanhuuseläke sekä perhe-etuudet.²³

Jokaista sosiaaliturvan alaa koskevat omat lakinsa. Alakohtaisilla järjestelmillä on eri säännöt työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia varten.²⁴

Sosiaaliturva Tanskassa rahoitetaan verovaroin, ja sosiaaliturvamaksujen kokonaismäärä on siten lähes olematon. Kansaneläkettä varten peritään verotuksen yhteydessä taksasuuruinen maksu.

Vähäisistä vakuutusmaksuista huolimatta sosiaaliturva on maassa asuvalle varsin kohtuullinen. Eläkkeiden tasot ovat tosin alhaisia. Niitä kompensoidaan erilaisilla lisäeläkejärjestelyillä, perhe-etuuksilla, asumistuellilla ja vastaavina tulonsiirtoina; lähes kaikki palkansaajat kuuluvat nykyisin täydentäviin työnantaja- tai toimialakohtaisiin eläkejärjestelmiin. Vuonna 1993 perustettiin pakollinen maksuperusteinen lisäeläkejärjestelmä, johon useimmat työntekijäjärjestöt ovat liittyneet. Lisäeläkkeen maksu on 29,97 euroa kuukaudessa. Työnantaja maksaa lisäeläkkeestä 2/3 ja työntekijä 1/3.²⁵ Työnantajan velvollisuutena on ilmoittaa työntekijä lisäeläkejärjestelmään ja huolehtia siitä, että sekä työntekijän että työnantajan osuus maksusta maksetaan. Työnantaja huolehtii lisäksi työtapaturmavakuutuksen ottamisesta.²⁶

Työttömyysturvaa varten ei ole varsinaisia vakuutusmaksuja, mutta työntekijä maksaa palkastaan 8 % työmarkkinavakuutusmaksun. Työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat voivat lisäksi halutessaan ilmoittautua työttömyyskassan jäseniksi. Jos työntekijä on työttömyyskassan jäsen, hän maksaa myös kassan jäsenmaksun. Jäsenmaksut vaihtelevat eri kassoissa.²⁷

²³ Euroopan unionin "vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa" -www-sivut osoitteessa <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (10.10.2002).

²⁴ <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (10.10.2002).

²⁵ Matti Kari – Sini Laitinen-Kuikka – Jari Markwort: Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa (Helsinki 2001), s. 179.

²⁶ <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (10.10.2002).

²⁷ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 179.

Terveysthuollon luontoisuuksia ja sairauden ja äitiyden rahaetuksia, vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeitä sekä perhe-etuksia sisältävään sosiaaliturvaan ei tarvitse liittyä, vaan ne kuuluvat kaikille Tanskassa asuville. Tanskaan muuttavien henkilöiden on ilmoitauduttava asuinkuntaansa, minkä jälkeen he saavat sairausvakuutustodistuksen todisteeksi oikeudesta terveydenhuoltoon (luontoisetuudet) sekä mahdollisiin perhe-etuksiin.²⁸

Sairaanhoitojärjestelmä on kattava, ja omavastuuosuudet maksuista ovat pieniä. Sairauspäivärahan määrä on enimmillään 381,34 euroa viikossa. Äitiyspäivärahaa maksetaan 28 viikkoa.²⁹ Tanskassa äitiyspäivärahan saamisen edellytyksenä on, että äiti on työmarkkinoilla itsenäisenä yrittäjänä, palkansaajana tai työttömyys- tai sairauspäivärahan saajana laissa lähemmin säädellyin tavoin.³⁰ Äitiyspäivärahan määrä riippuu äidin aiemmasta palkasta. Päivärahan määrä on enimmillään sama kuin sairauspäivärahan määrä.³¹ Isällä on oikeus päivärahaan tietyn ajan välittömästi lapsen syntymän jälkeen (samaaikaisesti kun äiti saa äitiyspäivärahaa).

Tanskassa alle 9-vuotiaan lapsen vanhemmilla on oikeus hoitovapaaseen. Mikäli lapsi on alle 1-vuotias, oli vanhemmalla vuonna 2000 oikeus vähintään 8 ja enintään 26 viikkoa kestävään hoitovapaaseen. Yli 1-vuotiaasta lasta hoidettaessa vähimmäisaika on 8 viikkoa ja enimmäisaika 13 viikkoa. Työnantajan ja työntekijän välisellä sopimuksella hoitovapaata voidaan pidentää 52 viikkoon.³²

Yleinen eläkeikä sekä miehillä että naisilla on 65 vuotta (entinen 67 vuoden eläkeikä laskee asteittain). Vanhuuseläke maksetaan peruseläkkeen tai taatun vähimmäiseläkkeen sekä lisäeläkkeen tai työeläkkeen muodossa. Eläkkeen määrä ei riipu henkilön aiemmista tuloista. Kuitenkin henkilöt, jotka ovat työskennelleet, ovat oikeutettuja työeläkkeeseen. Työeläke on riippuvainen henkilön työskentelyn määrästä.³³

Peruseläke muodostuu perus- ja lisäosasta. Eläkkeen määrä on tulosidonnainen. Eläkkeen perusmäärä on 553,39 EUR/kk (yksinäinen) ja 1106,78 EUR/kk (avo/avioliitossa oleva). Mitä enemmän eläkeläisellä on muita tuloja, sitä enemmän peruseläkkeen määrä laskee.³⁴ Perusmäärään voi saada lisäosan, joka riippuu henkilön vuosittaisista tuloista. Lisäosaa ei makseta, mikäli yksinäisen eläkeläisen tulot ylittävät 6900 EUR vuodessa tai eläkeläisen ja hänen puolisonsa tulot ylittävät 3220 EUR vuodessa.³⁵ Työeläkejärjestelmässä eläkkeen määrä on tällä hetkellä enintään 571,10 euroa kuukaudessa.³⁶

Työkyvyttömyyseläkkeen enimmäismäärä kaikkine lisineen on 1742,84 EUR/kk.³⁷

Varsinaista leskeneläkettä ei ole. Leskelle voidaan maksaa kolmen kuukauden ajan vainajan varhais- tai työkyvyttömyyseläkkeen määrä. Lapseneläkkeitä ei ole, mutta orvoille maksetaan korotettuja lapsilisiä. Työeläkejärjestelmästä leskeneläkkeenä maksetaan

²⁸ <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (10.10.2002).

²⁹ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 179.

³⁰ Nordisk Socialstatistisk Komité: Social tryghed i de nordiske lande 2000 (Kööpenhamina 2002), s. 40.

³¹ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 179.

³² Nordisk Socialstatistisk Komité: Social tryghed i de nordiske lande 2000 (Kööpenhamina 2002), s. 47.

³³ Tanskan sosiaaliministeriön julkaisu: "Social Policy in Denmark" (Kööpenhamina 2002) s. 42-43.

³⁴ EU:n komission julkaisu "Missoc 2001" (European Communities 2001), s. 294.

³⁵ EU:n komission julkaisu "Missoc 2001" (European Communities 2001), s. 278.

³⁶ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 179.

³⁷ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 179.

kertasuoritus, joka on 35 % edunjäntäjän ansaitsemasta eläkkeestä, kuitenkin enintään 9111,50 euroa. Lapseneläkkeenä maksetaan niin ikään kertasuoritus, joka vuonna 2001 oli enintään 3215,80 euroa kullekin lapselle.³⁸

3. Norja

Norjan sosiaalivakuutusjärjestelmässä ovat vakuutettuja kaikki jotka joko asuvat tai työskentelevät Norjassa tai pysyvissä tai siirrettävissä tukikohdissa Norjan mannerjalustalla. Sama koskee henkilöitä, jotka asuvat Svalbardissa (Spitsbergen) ja Jan Mayenissa ja työskentelevät norjalaiselle työnantajalle tai jotka olivat vakuutettuja Norjan sosiaalivakuutusjärjestelmässä ennen muuttoaan näille alueille. Vakuutettuja ovat myös tietyt Norjan kansalaiset, jotka työskentelevät ulkomailla.³⁹

ETA-maiden kansalaiset, jotka työskentelevät norjalaisilla aluksilla (lukuun ottamatta hotelli- ja ravintolahenkilökuntaan kuuluvia, jotka työskentelevät Norjan kansainväliseen alusrekisteriin rekisteröidyillä risteilyaluksilla) ovat vakuutettuja sosiaalivakuutusjärjestelmässä. Ulkomaalaiset (muut kuin ETA-kansalaiset) jotka eivät asu Norjassa tai jossain muussa Pohjoismaassa ja työskentelevät ulkomaankauppaa käyvillä aluksilla, jotka on rekisteröity Norjan (normaaliin) alusrekisteriin, ovat vakuutettuja vain, mitä tulee oikeuteen saada työtaturmakorvausta ja hautausavustusta. Samaan henkilökategoriaan kuuluvat henkilöt, jotka työskentelevät Norjan kansainväliseen alusrekisteriin rekisteröidyssä aluksessa. He eivät ole vakuutettuja minkään tapahtuman varalta.⁴⁰

Pakollisen sosiaalivakuutusjärjestelmän ulkopuolella ovat ulkomaalaiset, jotka ovat toisen valtion tai kansainvälisen järjestön työntekijöitä (paid employees). Erityisehtojen täyttyessä sama pätee muun muassa henkilöihin, jotka työskentelevät vain lyhytaikaisesti Norjan alueella ja henkilöihin, jotka saavat eläkettä yksinomaan toisesta valtiosta.⁴¹

Pakollisen sosiaalivakuutuksen antama suoja säilyy tilapäisen ulkomailla oleskelun aikana. Lyhyempi kuin vuoden oleskelu ulkomailla katsotaan väliaikaiseksi. Jos henkilö kuitenkin ottaa vastaan palkallisen työn ulkomailta, hän ei enää ole vakuutettu Norjassa. Henkilöt, jotka yllä mainituin tavoin ovat Norjan sosiaalivakuutuksen ulkopuolella tai oleskelevat ulkomailla ja ovat kuuluneet pakollisen sosiaalivakuutuksen piiriin vähintään kolme vuotta viimeisten viiden kalenterivuoden aikana ennen hakemista, ja joilla on kiinteät siteet norjalaiseen yhteiskuntaan, voivat hakea vapaaehtoista vakuutusta Norjassa.⁴²

Kaikkia pakolliseen sosiaalivakuutusjärjestelmään kuuluvia etuuksia, mukaan lukien perhe-etuuksia, hallinnoi kansallinen vakuutuspalvelu, valtiojohtoinen hallintoelin, jota johtaa Kansaneläkelaitos (Rikstrygdeverket).⁴³

Norjan sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat ovat oikeutettuja vanhuuseläke-, perhe-eläke- ja työkyvyttömyyseläke-etuuksiin, (attendance benefit, basic benefit) työkyvyt-

³⁸ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 179.

³⁹ www.odin.dep.no/sos. (10.10.2002)

⁴⁰ www.odin.dep.no/sos (10.10.2002)

⁴¹ www.odin.dep.no/sos

⁴² www.odin.dep.no/sos

⁴³ Yhteisöjen komission ”Missoc”-julkaisu, European Communities 2001, s. 37.

tömyystapauksissa, kuntoutusetuuksiin, työtapaturman perusteella maksettaviin etuuksiin, yksinhuoltajille maksettaviin etuuksiin, (cash benefits) sairaustapauksissa, äitiysetuuksiin, adoption perusteella maksettaviin etuuksiin sekä työttömyysetuuksiin, samoin kuin sairaalakustannusten perusteella maksettaviin korvauksiin sairaustapauksissa ja äitiyden perusteella (medical benefits) sekä hautausavustukseen.⁴⁴

Sosiaalivakuutusjärjestelmää rahoitetaan työnantajamaksuilla, yrittäjämaksuilla ja muilla jäsenmaksuilla, työntekijämaksuilla sekä valtion tuella. Työntekijöiden ja työnantajien vakuutusmaksut perustuvat eläkkeen perusteena olevan tuloon. Maksua ei peritä, jos henkilön tulot ovat alle 23 000 Norjan kruunua. Maksut eivät saa ylittää 25 prosenttia osuudesta, joka ylittää edellä mainittu tulokynnyksen. Päiväraha, joka maksetaan sairauden, äitiyden tai työttömyyden perusteella, otetaan huomioon eläkkeen perusteena olevana tulona. Sama pätee kuntoutuskorvaukseen ja ammatillista kuntoutusta varten maksettuun korvaukseen.⁴⁵

Vakuutusmaksut (yhteensä 7,8 – 21,9 % palkasta) kattavat eläkevakuutuksen lisäksi myös sairaus-, tapaturma- ja työttömyysvakuutuksen. Työntekijä maksaa bruttopalkastaan aina 7,8 % vakuutusmaksua. Työnantajan maksaman vakuutusmaksun määrä riippuu siitä, missä työntekijä asuu. Työnantajan osuus maksusta on kuitenkin enintään 14,1 % (kaupungeissa ja maan eteläosissa asuvan työnantaja maksaa enemmän). Yrittäjä maksaa 10,7 % EUR 71 546,70 asti ja sen ylittävältä osalta 7,8 %. Eläkkeensaajat maksavat 3 %. Perhe-etuudet sekä sairauden ja äitiyden perusteella maksettavat etuudet rahoitetaan verovaroista.⁴⁶

Sairauspäivärahan määrä on 100 % ansiokaton ($6 \times 5\,962,23 \text{ eur/v} = 35\,773,40 \text{ eur/v}$) alaisista tuloista ja sitä maksetaan vuoden ajan. Ensimmäiset kaksi viikkoa maksaa työnantaja. Äitiyspäivärahan odotusaika on kuusi kuukautta, jota voidaan täyttää myös ulkomaisilla vakuutuskausilla. Sen määrä on sama kuin sairauspäivärahan. Norjassa oikeus äitiyspäivärahaan on myös henkilöllä, joka on työmarkkinoiden ulkopuolella.⁴⁷ Työssä käymättömälle äidille maksetaan synnytyksen yhteydessä kertasuorituksena 3 903,32 euroa. Muutoin äitiyspäivärahaa maksetaan 42 viikkoa, jonka jälkeen 80 % määräisenä 10 viikkoa. Työtapaturman perusteella maksettavan päivärahan määrä on niin ikään sairauspäivärahan suuruinen.⁴⁸

Työttömyyspäivärahan saamiseksi ilman odotusaikaa vaaditaan 26 viikon työssäolo viimeisten 39 viikon aikana (tai neljä vuotta viimeisten viiden vuoden aikana). Päivärahaa voi saada vain, mikäli edellisen vuoden vuositulo on ollut vähintään 7452,78 EUR tai viimeisten kolmen vuoden palkka on ollut keskimäärin vähintään 5 962,23 EUR. Päivärahan määrä on 0,24 % edellisen vuoden vuositulosta (tulojen määrään on kuitenkin asetettu ansiokatto) ja se maksetaan kuutena päivänä viikossa. Enimmäispäiväraha on siten 33,02 EUR päivässä. Lapsista maksetaan lapsikorotusta 2,06 EUR/päivä. Päivärahaa maksetaan yhtäjaksoisesti enintään kolme vuotta.⁴⁹

Norjassa yleinen eläkeikä on 67 vuotta. Eläke koostuu peruseläkkeestä, lisäeläkkeestä ja/tai erityisestä lisäosasta ja mahdollisista lapsi- ja puolisolisästä (tuloharkintainen).

⁴⁴ www.odin.dep.no/sos

⁴⁵ www.odin.dep.no/sos

⁴⁶ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 135.

⁴⁷ Nordisk Socialstatistisk Komité: Social tryghed i de nordiske lande 2000 (Kööpenhamina 2002), s. 40.

⁴⁸ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 135-136.

⁴⁹ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 136.

Minimieläke koostuu kansaneläkkeestä ja erityisestä lisäosasta: henkilöt, joilla on vain pieni lisäeläke, tai joilla ei ole sitä ollenkaan, ovat oikeutettuja erityiseen lisäosaan. Peruseläke lasketaan vakuutuskauden pohjalta, ja se on riippumaton aiemmista tuloista tai maksetuista maksuista. Täysi peruseläke edellyttää 40 vuoden vakuutettuna oloa (eli asumista Norjassa). Jos henkilö on ollut vakuutettuna lyhyemmän ajan, laskee eläkkeen määrä asteittain.⁵⁰ Henkilö on oikeutettu lisäeläkkeeseen jos hänen vuositulonsa ovat ylittäneet keskimääräisen perusosan määrän kolmena vuonna vuoden 1966 jälkeen. Yleisenä sääntönä on, että täyteen lisäeläkkeeseen vaaditaan 40 vuotta vakuutettuna oloa.⁵¹

Norjan sairaanhoitojärjestelmä on kattava. Omavastuuosuudet maksuista ovat pieniä.⁵²

4. Saksa⁵³

Saksassa periaatteessa kaikki työntekijät kuuluvat eläke-, sairaus-, sairaanhoito-, tapaturma- ja työttömyysvakuutuksen piiriin. Myös eräät itsenäiset ammatinharjoittajat on vakuutettu. Työntekijän on työsuhteen alkaessa ilmoittauduttava työnantajan kautta lakisääteiseen sairausvakuutuslaitokseen (Krankenkasse). Työntekijä voi itse päättää, mihin sairausvakuutuslaitokseen hän haluaa kuulua. Sairausvakuutuslaitos välittää työntekijän tiedot eläkevakuutuslaitoksille ja työttömyysvakuutuslaitoksille. Työntekijä saa vakuutusnumeron (Versicherungsnummer), jolle hänen vakuutuskautensa sekä vakuutusmaksun perustana oleva palkka rekisteröidään. Eläkevakuutuslaitos lähettää työntekijälle vakuutuskirjan (Versicherungsnachweisheft), joka tulee antaa työnantajalle. Työnantaja palauttaa vakuutuskirjan työsuhteen päättyessä. Vuodesta 1991 lähtien työntekijälle on vakuutuskirjan sijasta annettu sosiaalivakuutuskortti (Sozialversicherungsausweis), kun työntekijä saa vakuutusnumeron.

Työnantaja suorittaa vakuutusmaksuista sekä työntekijän että työnantajan osuuden.

Lakisääteisestä eläkevakuutuksesta vastaavat seuraavat valtiolliset laitokset: Landesversicherungsanstalt, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte ja Bundesknappschaft, tapaturmavakuutuksesta ammattiyhdistykset (Berufsgenossenschaften), sairaus- ja hoitovakuutuksesta sairausvakuutuslaitokset (Krankenkasse) tai hoitovakuutuslaitokset (Pflegekasse) sekä työttömyysvakuutuksesta työvoimatoimistot (Arbeitsamt).

Yksittäisiä sosiaalivakuutuksen aloja koskevat seuraavat lait:

- Työttömyysvakuutus (Arbeitslosenversicherung): Sosiaalilakikirja III (Sozialgesetzbuch III)
- Sairausvakuutus (Krankenversicherung): Sosiaalilakikirja V (Sozialgesetzbuch V)
- Eläkevakuutus (Rentenversicherung): Sosiaalilakikirja VI (Sozialgesetzbuch VI)
- Tapaturmavakuutus (Unfallversicherung): Sosiaalilakikirja VII (Sozialgesetzbuch VII)
- Hoitovakuutus (Pflegeversicherung): Sosiaalilakikirja XI (Sozialgesetzbuch XI)

⁵⁰ www.odin.dep.no/sos

⁵¹ www.odin.dep.no/sos

⁵² Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort 2001, s. 135.

⁵³ Euroopan unionin "vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa" -www-sivut osoitteessa <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (3.9.2002).

Oikeudesta sosiaalietuuksiin säädetään Saksassa sosiaaliturvalaissa (Sozialgesetzbuch). Laki antaa seuraavat oikeudet: jos henkilön terveydelle aiheutuu vahinkoa, ja seurauksista on sosiaalilainsäädännön mukaan vastuussa valtio, jonka on esimerkiksi korvattava tietty terveyden vahingoittumisesta johtuva kustannus, vahingon kärsineellä on oikeus saada 1) apua, joka on välttämätöntä terveyden ja toimintakyvyn palauttamiseksi, säilyttämiseksi ja parantamiseksi, ja 2) asianmukaista taloudellista apua.

Kaikilla, joilla on huollettavia lapsia, on oikeus hoitotukeen ja lapsilisään (Erziehungsgeld, Kindergeld), joilla helpotetaan lasten huollon aiheuttamaa taloudellista raskautta. Kaikki, joille kohtuullisen asumistason saavuttaminen aiheuttaa suhteessa kohtuuttomia kustannuksia, ovat oikeutettuja vuokratukeen tai vastaavaan asumistukeen (Wohngeld). Nuorilla ja huollettavilla lapsilla on lain mukaan oikeus nuorten- ja lastenhuollon piiriin kuuluvien sosiaaliavustuksiin. Kaikilla, jotka eivät kykene itse hankkimaan toimeentuloaan tai tietyissä tilanteissa huolehtimaan itsestään ja jotka eivät saa tarvitsemaansa apua muualta, on oikeus sosiaaliavustuksiin (Sozialhilfe).

Fyysisesti ja psyykkisesti vammaisilla henkilöillä sekä niillä, joilla on vaara vammautua, on vamman alkuperästä riippumatta oikeus apuun, jota tarvitaan 1) vamman syntymisen estämiseksi, sen parantamiseksi tai lievittämiseksi tai sen pahenemisen estämiseksi tai seurausten lievittämiseksi, ja 2) jotta edellä mainitut henkilöt voisivat löytää toiveitaan ja kykyjään vastaavan paikan yhteiskunnassa ja erityisesti työelämässä.

Kaikilla sosiaaliturvan piiriin kuuluvilla henkilöillä on lakisääteisen sairaus-, hoito-, tapaturma- ja eläkevakuutuksen (johon sisältyy myös maanviljelijöiden eläketurva) perusteella oikeus 1) apuun, jota tarvitaan terveyden ja toimintakyvyn suojaamiseksi, säilyttämiseksi, parantamiseksi ja palauttamiseksi, ja 2) apuun, jota tarvitaan taloudellisen tilanteen turvaamiseksi sairauden, äitiyden, työkyvyn heikentymisen ja vanhuuden yhteydessä.

5. Itävalta⁵⁴

Itävallan sosiaaliturvajärjestelmä koostuu työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmästä, joihin näiden on kuuluttava. Työntekijöiden turva sisältää seuraavat etuudet: sairauteen, raskauteen, äitiyteen ja vanhemmuuteen liittyvät etuudet, työtapa-turmakorvaukset ja työperäisistä sairauksista maksettavat korvaukset, työkyvyttömyyskorvaukset, vanhuus- sekä jälkeen jääneiden etuudet, työttömyys- ja perhe-etuudet. Itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmät kattavat seuraavat etuudet: sairauteen, raskauteen ja äitiyteen liittyvät luontoisetuudet, työkyvyttömyyteen, työtapa-turmiin ja työperäisiin sairauksiin liittyvät rahaetuudet sekä vanhuus-, perhe- ja jälkeen jääneiden etuudet.

Työsuhteen alkaessa työnantajan on ryhdyttävä vakuutusjärjestelmiin ilmoittamisen vaatimiin toimenpiteisiin (hyvin lyhyitä jaksoja tekeviin työntekijöihin sovelletaan muita määräyksiä). Ilmoitus tehdään sairausvakuutuslaitokseen (Krankenkasse), jonka jäsenet kuuluvat myös tapaturma-, eläke- ja työttömyysvakuutuksen piiriin. Työntekijä saa vakuutusnumeron, jolle hänen vakuutus kautensa sekä vakuutusmaksun perustana oleva palkka rekisteröidään. Ilmoittautumisen jälkeen työntekijä saa työnantajalta jäljennöksen sairausvakuutuslaitoksen vahvistamasta ilmoituksesta.

⁵⁴ Lähde: Euroopan unionin "vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa" -www-sivut osoitteessa <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (3.9.2002).

Työntekijän on maksettava sairaus-, työttömyys- ja eläkevakuutusmaksuja, joiden suuruus on tietty prosenttiosuus bruttopalkasta. Työnantaja pidättää maksuosuuden suoraan työntekijän palkasta ja toimittaa sen edelleen sairausvakuutuksesta vastaaville viranomaisille. Itsenäistä ammatinharjoittajaa koskevat erityiset ilmoittamis- ja maksumääräykset.

Tärkeimmät sosiaaliturvaa säätelevät lait ovat seuraavat: Työntekijöitä koskevat: yleinen sosiaalivakuutuslaki (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG), 9.9.1955) ja työttömyysvakuutuslaki (Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG), 14.11.1977) sekä niiden muutokset. Itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevat: ammatinharjoittajia koskeva sosiaalivakuutuslaki (Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz (GSVG), 11.10.1978) tai maataloudenharjoittajia koskeva sosiaalivakuutuslaki (Bauern- Sozialversicherungsgesetz (BSVG), 11.10.1978) sekä niiden muutokset. Perheille myönnettäviä tukia koskevat (muun muassa) erityispäivärahalaki (Karenzgeldgesetz) sekä lapsiperheiden tukia koskeva laki (Familienlastenausgleichsgesetz (FLAG), 24.10.1967) muutoksineen.

Itävallassa on useita vakuutuslaitoksia, jotka tarjoavat erityyppisiä sosiaalivakuutuksia. Ne ovat järjestyneet joko alueellisesti tai ammattikohtaisesti. Sosiaaliturvan alalla on perustettu yhteystoimistoja (Verbindungsstelle), jotka hoitavat yhteyksiä muihin EU:n jäsenmaihiin.

6. Ranska⁵⁵

Ranskan sosiaaliturva koostuu palkattujen työntekijöiden järjestelmästä sekä itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmästä. Työntekijöitä koskeva järjestelmä sisältää sairaus- ja äitiysetuudet, työtapaturmiin ja työperäisiin sairauksiin liittyvät etuudet, työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeet, kuolemantapaus- ja työttömyyskorvaukset sekä perheavustukset. Itsenäisille ammatinharjoittajille on olemassa yksi sairaus- ja äitiysvakuutusjärjestelmä, mutta vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeitä sekä jälkeenjääneiden etuuksia varten on olemassa useampia järjestelmiä, jotka jakaantuvat ammatin mukaan. Kuten työnantajat, myös itsenäiset ammatinharjoittajat ovat oikeutettuja perhe-etuuksiin. Eri-tyistä työttömyysturvaa heitä varten ei kuitenkaan ole.

Ranskassa on useita sosiaaliturvaa koskevia lakeja, jotka on koottu sosiaaliturvalakiin (Code de la sécurité sociale).

Työnantajan on hoidettava työntekijöiden puolesta kaikki sosiaaliturvajärjestelmään liittymiseksi vaadittavat muodollisuudet. Työntekijät saavat sosiaaliturvakortin. Heidän on maksettava sosiaaliturvamaksua, jonka suuruus on tietty prosenttiosuus palkasta. Työnantaja pidättää tämän maksun suoraan palkasta ja tilittää sen, samoin kuin oman osuutensa maksusta, edelleen kansalliselle sosiaaliturvalaitokselle.

Itsenäisen ammatinharjoittajan on liitettävä edellä mainittuun sosiaaliturvajärjestelmään. Voidakseen saada sairaus- ja äitiyskorvauksia käsityöammattien harjoittajien, kauppiaiden ja teollisuusyrittäjien on tehtävä kaupparekisteri-ilmoitus (registre du commerce) tai elinkeinorekisteri-ilmoitus (répertoire des métiers) viimeistään 15 päivää sen jälkeen, kun ammattitoiminta Ranskassa on aloitettu. Lisäksi ammatinharjoittajan on kahden kuukauden kuluessa ilmoitauduttava alueelliseen sairausvakuutuslaitokseen

⁵⁵ Lähde: Euroopan unionin "vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa" -www-sivut osoitteessa <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (3.9.2002).

(caisse mutuelle régionale), jonka kautta voi liittyä valittuun sosiaaliturvalaitokseen. Suoritettavat maksut ovat yleensä tietty prosenttimäärä ammatinharjoittamisen tuloista.

Sosiaaliturva-asioita hoitavat kansallisella tasolla hallinnolliset sairausvakuutuslaitokset (caisse nationale). Yleiseen järjestelmään kuuluu kolme sairausvakuutuslaitosta: työntekijöiden sairausvakuutuslaitos (Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés, CNAMTS), jonka alaan kuuluvat sairaus-, äitiys- ja työkyvyttömyys-etuudet, korvaukset kuolemantapauksessa sekä työtapaturman ja työperäisten sairauksien johdosta maksettavat korvaukset; työntekijöiden eläkevakuutuslaitos (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés, CNAVTS) ja kansallinen perheavustuksia käsittelevä laitos (Caisse Nationale des Allocations Familiales, CNAF).

Paikallistasolla ensisijaiset sairausvakuutuslaitokset (Caisses Primaires d'Assurance Maladie, CPAM) maksavat avustuksia tuensaajille sekä suoraan että paikallistoimiston kautta. Perheavustuksia käsittelevät laitokset (Caisses d'Allocations Familiales, CAF) vastaavat perhe-etuuksien maksamisesta.

Alueellisella tasolla alueelliset sairausvakuutuslaitokset (Caisses Régionales d'Assurance Maladie, CRAM) huolehtivat ensisijaisten sairausvakuutuslaitosten kanssa yhteisistä tehtävistä sekä hallinnoivat vanhuuseläkkeitä. Työttömyysvakuutusta hoitavat yksityisoikeudelliset yksiköt: kansallinen teollisuuden ja kaupan työllisyyden liitto (Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce, UNEDIC) ja paikallisella tasolla toimintaa hoitaa vastaava paikallistason laitos (Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce, ASSEDIC).

Itsenäisten ammatinharjoittajien sairausvakuutusta hoitaa kansallinen muille itsenäisille ammatinharjoittajille kuin maatalousyrittäjille tarkoitettu sairausvakuutuslaitos (Caisse Nationale d'Assurance Maladie des travailleurs non salariés non agricoles, CANAM). Vanhuus-, työkyvyttömyys- ja jälkeenjääneiden eläkkeitä hoitavat laitokset ovat jakaantuneet ammattiryhmittäin: ORGANIC kauppiaille ja teollisuusyrittäjille, CANCAVA käsityöammattien harjoittajille ja CNAVPL muille itsenäisille ammatinharjoittajille. Maataloustyöntekijöille on olemassa omat erityislaitoksensa.

Ranskan terveydenhoitojärjestelmälle on tyypillistä lääkärikäyntien, sairaalahoitojen ja lääkkeiden suhteellisen alhainen hintataso potilaalle. Ranskassa muun muassa lääkkeet ovat noin 20 % muita EU-maita halvempia ja lääkärikäynnin hinta on tarkoin säännöstellty 20 euron (yleislääkäri) ja 30 euron (erikoislääkäri) tasolle. Ranskan terveydenhuollon korvausjärjestelmä on joustava ja mahdollistaa rajoittamattoman vapauden valita yksityisen ja julkisen sektorin palvelujen välillä. Saman sairaustapauksen hoitamiseen voi siis kohdistua useita yleis- ja/tai yksityislääkäri ja -sairaalakäyntejä ilman, että se vaikuttaisi mahdollisuuteen päästä hoitoon tai alentavasti kustannusten korvattavuuteen. Ranskassa sairausvakuutus korvaa 80 % sairaalakuluista, 65 % lääkemenkuluista ja 14 euroa 20 euron yleislääkärimaksusta.⁵⁶ Sairauspäivärahan määrä on (pääsääntöisesti) 50 % palkasta tai ansiokatosta (2241 eur/kk).⁵⁷ Palvelujen alhainen hintataso ja täydellinen

⁵⁶ Suomen Ranskan-suurlähetystön raportti: ”Ranskan terveydenhuoltojärjestelmän ajankohtainen tilanne” (PAR0038-75) 30.9.2002.

⁵⁷ Matti Kari – Sini Laitinen-Kuikka – Jari Markwort: Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa (Helsinki 2001), s. 147.

valinnanvapaus yksityisen ja yleisen sektorin palvelujen välillä ovat keskeisiä syitä korvausmaksujen viime vuosien räjähdysmäiseen kasvuun Ranskassa.⁵⁸

Vaikka julkiset terveydenhuoltopalvelut ovat kattavia, ovat monet työnantajat järjestäneet työntekijöilleen täydentävää sairausvakuutusturvaa. Vakuutus on järjestetty joko varsinaisena vakuutuksena tai keskinäisissä avustusyhdistyksissä (mutuelles). Keskinäiset avustusyhdistykset voivat olla alueellisia, työntekijäjärjestöjen ylläpitämiä tai työnantajakohtaisia. Täydentävästä sairausvakuutuksesta korvataan yleensä kokonaan se osa kustannuksista, joita lakisääteinen sairausvakuutus ei korvaa. Korvausrajana on kuitenkin usein 3-4 kertaa lakisääteisen vakuutuksen korvaustaksa. Avustusyhdistyksistä korvataan lakisääteisen sairausvakuutustaksan ja lakisääteisen korvauksen erotus eli 100 % sairausvakuutustaksan mukaisista kustannuksista. Todelliset kustannukset voivat olla taksaa korkeampia kuten Suomessa.⁵⁹

Täydentävä sosiaaliturvajärjestelmä erottelee kaksi työntekijäryhmää: *cadres* on käsite, jolla tarkoitetaan esimiesasemassa olevia sekä vastuunalaisissa tehtävissä olevia ja hyvin palkattuja asiantuntijoita. *Non-cadres* tarkoittaa vähemmän koulutettuja ja pienempipalkkaisia toimihenkilöitä ja työntekijöitä.⁶⁰

7. Sveitsi⁶¹

Sveitsin sosiaaliturvajärjestelmä jaetaan neljään vakuutusryhmään: 1) vanhusten, jälkeennejäänneiden ja invalidien hoito, 2) turva sairauden ja tapaturman varalle, 3) työttömyysvakuutus, ja 4) lapsilisät. Eri vakuutukset tarjoavat turvan eläkkeiden, työttömyysturvan ja lapsilisien muodossa ja korvaavat sairaudesta ja tapaturmasta aiheutuneet kustannukset.

Sosiaaliturva rahoitetaan ensi sijassa ansiotuloista perittävien verojen avulla. Sairausvakuutusta varten jokainen vakuutettu maksaa vakuutusmaksun. Konfederaatio ja kantonit osallistuvat joko osittain sosiaaliturvan rahoitukseen tai rahoittavat sen kokonaan tai tukevat taloudellisesti huonossa asemassa olevia henkilöitä vakuutusmaksujen maksamisessa (alennetut vakuutusmaksut sairausvakuutuksessa).

Sairausvakuutus on pakollinen jokaiselle Sveitsissä asuvalle henkilölle. Sairausvakuutuksia myöntävät yksityiset vakuutusyhtiöt, joista henkilö saa vapaasti valita omansa. Aikuiset ja lapset ovat yksilöllisesti vakuutettuja. Myös jokaisen henkilön, joka oleskelee Sveitsissä yli 3 kuukautta tulee ottaa sairausvakuutus 3 kuukauden kuluessa. Sairausvakuutus tarjoaa kaikille vakuutetuille pääsyn sairaanhoitoon sairauden tai tapaturman sattuessa, jos tapaturmavakuutus ei tätä jo kata.

EU:n ja Sveitsin välisen vapaata liikkuvuutta koskevan sopimuksen mukaan myös niiden henkilöiden, jotka asuvat jossakin EU-jäsenvaltiossa mutta käyvät ansiotyössä Sveitsissä, tulee ottaa Sveitsin lainsäädännön mukainen sairausvakuutus. Tämä koskee myös perheenjäseniä, jotka eivät käy ansiotyössä. Tästä velvollisuudesta voivat poiketa:

⁵⁸ Suomen Ranskan-suurlähetystön raportti: ”Ranskan terveydenhuoltojärjestelmän ajankohtainen tilanne” (PAR0038-75) 30.9.2002.

⁵⁹ Matti Kari – Sini Laitinen-Kuikka – Jari Markwort: Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa (Helsinki 2001), s. 150.

⁶⁰ Kari – Laitinen-Kuikka – Markwort s. 150.

⁶¹ Swiss Social Security- sivut internet-osoitteessa <http://www.soziale-sicherheit-ch-eu.ch> (6.9.2002).

- Ansiotyössä käyvät henkilöt ja heidän perheenjäsenensä, jotka asuvat Saksassa, Italiassa, Itävallassa, Suomessa tai Ranskassa, voidaan vapauttaa vakuutusvelvollisuudesta, jos he voivat osoittaa, että he ovat vakuutettuja asuinmaassaan. Sama koskee niitä ansiotyössä käyviä, jotka asuvat Portugalissa.
- Perheenjäsenet, jotka eivät käy ansiotyössä ja asuvat Tanskassa, Iso-Britanniassa, Portugalissa tai Ruotsissa ja jäävät vakuutetuiksi asuinvaltioihinsa.

Sveitsin kansalaiset ja EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka asuvat Sveitsissä mutta työskentelevät jossakin EU-jäsenvaltiossa, kuuluvat työskentelymaansa vakuutuslainsäädännön piiriin. Rajatyöntekijöiden, jotka asuvat Sveitsissä ja työskentelevät esimerkiksi Saksassa, tulee ottaa sairausvakuutus Saksasta sekä itselleen että perheenjäsenilleen, jotka eivät käy ansiotyössä. Sairaustapauksissa heidät hoidetaan Sveitsissä kuten henkilöt, joilla on sairausvakuutus Sveitsissä. Sairaanhoidon kustannukset kattaa tällöin ulkomainen vakuutusyhtiö.

Vakuutusmaksun suuruus ei riipu henkilön ansiotuloista vaan vakuutusyhtiöstä, asuinpaikasta ja valitusta vakuutusmallista. Pakollinen sairausvakuutus sisältää sairaanhoito- ja tapaturmavakuutuksen (mikäli mikään tapaturmavakuutus ei niitä korvaa) sekä äitiyteen liittyvät palvelut. Vakuutettu maksaa pakollisessa sairausvakuutuksessa kiinteän vuosimaksun (omavastuu) ja 10 % kustannuksista, jotka ylittävät omavastuun (ehdollinen omavastuu). Omavastuulle ja ehdolliselle omavastuulle on määritetty vuosittainen katto. Joissakin tapauksissa on maksettava lisäksi pieni maksu sairaalapäivää kohti. Äitiyteen liittyvistä palveluista ei saa periä vakuutetulta minkäänlaisia maksuja.

Niin sanottu päivärahavakuutus kattaa osittain ansion menetyksen sairauden tai tapaturman sattuessa sekä muita sairauksista tai tapaturmasta johtuvia kustannuksia, joita ei kateta muutoin. Vakuutus on vapaaehtoinen ja se voidaan ottaa toisesta vakuutusyhtiöstä, josta pakollinen sairausvakuutus on otettu.

Sveitsin peruseläkevakuutuksen tarkoituksena on korvata ainakin osittain eläkkeelle siirtymisestä ja kuolemasta seuraava ansionmenetyksen. Peruseläkevakuutus on yleinen pakollinen vakuutus, jonka piiriin kuuluvat kaikki henkilöt, jotka asuvat tai työskentelevät Sveitsissä. Vakuutettujen tulee maksaa vakuutusmaksuja. Työnantaja perii työntekijöiden vakuutusmaksut palkasta ja suorittaa maksut korvausrahastoon yhdessä työnantajalta perittävien vakuutusmaksujen kanssa. Työntekijä ja työnantaja maksavat vakuutusmaksut puoliksi. Itsenäisten ammatinharjoittajien vakuutusmaksut määräytyvät heidän vuositulojensa mukaan. Henkilöiden, jotka eivät ole ansiotyössä, vakuutusmaksujen suuruus riippuu varallisuudesta ja eläkkeistä. Tietty minimimaksu täytyy aina suorittaa. Vakuutetut on velvollisia maksamaan eläkevakuutusmaksuja siitä lähtien, kun he täyttävät 17 vuotta aina eläkeikään (63-65 vuotta) saakka. Vakuutusmaksujen maksamatta jättäminen voi johtaa etuuksien vähenemiseen.

Henkilön kaikki tulot, vakuutusmaksukaudet ja tietyt lastenkasvatuksesta ja -hoidosta seuraavat bonukset otetaan huomioon vanhuuseläkkeen, jälkeijääneiden eläkkeen (lesket, orvot) tai invalidieläkkeen määrää laskettaessa. Vanhuuseläkkeen määrä pienenee, jos vakuutettu jää eläkkeelle 1-2 vuotta ennen normaalia eläkeikää. Toisaalta eläkkeen määrä nousee, jos eläkkeelle jäädyään 1-5 vuotta normaalia myöhemmin. Vakuutusmaksuja, jotka on suoritettu ulkomaisiin eläkerahastoihin, samoin kuin näihin liittyviä vakuutuskausia, ei voida siirtää peruseläkevakuutukseen eikä niitä oteta huomioon Sveit-

sin sosiaaliturvajärjestelmässä. Sveitsi maksaa tiettyjä lisäetuuksia vakuutetuille, joiden eläkkeet tai muut tulot eivät riitä takaamaan perustoimeentuloa. Lisäetuuksia ei makseta Sveitsin ulkopuolelle.

8. Belgia⁶²

Belgian sosiaaliturva koostuu kahdesta järjestelmästä, työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmästä. Työntekijöiden järjestelmä käsittää seuraavankaltaiset etuudet: sairaus- ja äitiysetuudet, työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeet, työtapaturma- ja työperäisten sairauksien etuudet, kuolemantapauskorvaukset ja jälkeenjääneiden etuudet, työttömyysvakuutuksen sekä perheavustukset. Itsenäisten ammatinharjoittajien pakollinen järjestelmä sisältää sairausvakuutuksen, työkyvyttömyysvakuutuksen, vanhuuseläkkeet ja jälkeenjääneiden etuudet sekä perheavustukset.

Työnantaja hoitaa työntekijöiden puolesta kaikki tarvittavat muodollisuudet, joilla liitetään sosiaaliturvajärjestelmään. Ainoana poikkeuksena tähän sääntöön on sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutus. Jotta työntekijällä olisi turva näiden riskien varalta, hänen on liityttävä jäseneksi valitsemaansa sairausvakuutuslaitokseen (mutualité) tai ilmoitettava sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutuslaitoksen (Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité, CAAMI) aluetoimistoon.

Työntekijän on maksettava sosiaaliturvamaksua, jonka suuruus on tietty prosenttiosuus palkasta. Työnantaja perii tämän maksun suoraan palkasta ja tilittää sen edelleen kansalliselle sosiaaliturvalaitokselle (Office national de sécurité sociale, ONSS).

Itsenäisen ammatinharjoittajan on liityttävä itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalivakuutuslaitokseen (caisse d'assurances sociales pour indépendants) viimeistään 90 päivää sen jälkeen, kun hän on aloittanut ammattitoiminnan Belgiassa. Itsenäisten ammatinharjoittajien on maksettava sosiaaliturvamaksua, jonka suuruus on tietty prosenttiosuus ammattitoiminnan nettotuloista. Tämän lisäksi on ilmoitettava mihin hyvänsä keskinäiseen vakuutusyhtiöön (mutualité).

9. Yhdistynyt kuningaskunta⁶³

Yhdistyneen kuningaskunnan kansallinen sosiaaliturvajärjestelmä (National Insurance Scheme, NI) koostuu työkyvyttömyys-, työttömyys-, äitiys- ja eläke-etuuksista sekä lesken etuuksista. Oikeus saada näitä etuuksia riippuu pääsääntöisesti NI-maksujen maksamisesta. Joissakin tapauksissa työnantaja voi liittää työntekijänsä sairaus- ja äitiyskorvaukset lakisääteisiin sairauskorvaus- ja äitiyskorvausjärjestelmiin. Muita sosiaaliturvaetuuksia ei ole sidottu aiemmin suoritettuihin maksuihin tai aikaisempiin ansioihin.

Työtapaturmaetuuksia maksetaan työtapaturmissa tai työperäisen sairauden johdosta vammautuneille. Lasten kasvatusta varten on saatavilla lapsilisää. Yksinhuoltajalisää tai holhoojalle maksettavaa avustusta voidaan tietyin edellytyksin maksaa lapsilisän lisäksi. Eräisiin vammaisryhmiin kuuluville tai heidän huoltajilleen on olemassa myös useita

⁶² Lähde: Euroopan unionin "vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa" -www-sivut osoitteessa <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (3.9.2002).

⁶³ Lähde: Euroopan unionin "vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa" -www-sivut osoitteessa <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (3.9.2002).

muita etuuksia. Kansallinen terveystulos (National Health Service, NHS) tarjoaa lääkäriin, hammaslääkärin ja optikon palveluja. Hoito on yleensä ilmaista Yhdistyneessä Kuningaskunnassa pysyvästi asuville, mutta reseptilääkkeistä sekä hammaslääkärin ja optikon palveluista voidaan periä maksua.

Yhdistyneessä Kuningaskunnassa tilapäisesti oleskelevat saavat ilmaista sairaalahoitoa kiireellisissä tapauksissa. Lääkärit voivat myös harkintansa mukaan tarjota hoitoa muissa kuin kiireellisissä tapauksissa Yhdistyneessä Kuningaskunnassa asuville tai tilapäisesti oleskeleville henkilöille joko NHS:n puitteissa tai yksityisesti (maksua vastaan). Gibraltarilla on oma Yhdistyneestä Kuningaskunnasta riippumaton sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmänsä. NHS:n tarjoamaa hoitoa varten ilmoittauduttaessa on valittava yleislääkäri (General Practitioner, GP), joka voi ottaa henkilön potilaakseen.

Mikäli työntekijällä ei ole kansallista sosiaaliturvanumeroa (NI-number) työsuhteen alkaessa, työntekijä voi hakea sitä paikallisessa sosiaalitoimistossa (Social Security Office). Työntekijöiden on ilmoitettava numero työnantajalle. Työntekijät, joiden palkka ylittää tietyn alarajan, maksavat 1 luokan maksuja. Maksu on tietty prosenttiosuus ansiosta ylärajaan saakka, ja se vähennetään suoraan palkasta.

Itsenäisten ammatinharjoittajien on pyydettävä lähimmästä sosiaalitoimistosta oikeutta maksaa itsenäisten ammatinharjoittajien maksuja.

Sosiaaliturvan rahaetuuksia maksetaan sosiaaliturvamaksuja ja -etuja koskevan lain mukaisesti (Social Security Contributions and Benefits Act 1992). Näiden etuuksien hallinnointia säädellään sosiaaliturvahallintoa koskevalla lailla (Social Security Administration Act 1992). Terveysasioita säädellään kansallisilla terveyspalveluita koskevilla laeilla ja asetuksilla (National Health Service Act 1977, National Health Service (Scotland) Act 1978 ja Health and Personal Social Services (Northern Ireland) Order 1972).

10. Alankomaat⁶⁴

Osa Alankomaiden lakisääteisestä sosiaalivakuutuksesta on asumisperusteista. Asumisperusteisen sosiaalivakuutuksen (volksverzekering) piiriin kuuluvat kaikki maassa asuvat henkilöt (työntekijät, itsenäiset ammatinharjoittajat sekä henkilöt, jotka eivät ole työssä) kansalaisuudesta riippumatta.

Maassa asuvaksi katsotaan yleensä henkilö, joka on rekisteröity asukasrekisteriin. Rekisteröinti ei ole kuitenkaan riittävä kriteeri vakuutukseen ottamiselle, vaan sitä ratkaistessa kiinnitetään huomiota olosuhteisiin - muun muassa siihen, minkälaiset ja kuinka pitkäaikaiset suhteet henkilöllä on Alankomaihin. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota oikeudellisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin tekijöihin. Maahan vakinaisesti asumaan muuttanut tai sinne töihin tuleva voidaan ottaa vakuutukseen muuttopäivästä alkaen.

Maassa työssä olevat ja sinne tuloveroa maksavat kuuluvat aina vakuutukseen; samoin Alankomaista käsin toimivien laiva- ja lehtoyhtiöiden työntekijät katsotaan maassa asuviksi asuinpaikasta riippumatta.

⁶⁴ Lähde: Euroopan unionin "vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa" -www-sivut osoitteessa <http://citizens.eu.int/fi/fi/destinationchoice.htm> (3.9.2002).

Vakuutus päättyy pääsääntöisesti heti, kun henkilö muuttaa ulkomaille. Ulkomaille tilapäisesti muuttava säilyy kuitenkin vakuutuksessa, jos hän palaa takaisin Alankomaihin vuoden sisällä.

Vakuutetut, joiden ulkomailla oleskelu jatkuu yli vuoden, voidaan tietyin edellytyksin pitää vakuutuksessa ulkomailla oleskelusta huolimatta. Ryhmiä, jotka säilyvät vakuutuksessa ovat:

- diplomaatit ja konsulin virastoissa palvelevat Alankomaiden kansalaiset perheenjäsenineen;
- ulkomaille lähetetyt valtion virkamiehet, jotka ovat Alankomaiden kansalaisia ja näiden perheenjäsenet. Poikkeuksena ovat erikseen määritellyissä kansainvälisissä oikeudellisissa organisaatioissa työskentelevät, jotka saavat sosiaaliturvansa edellä mainituista organisaatioista, eivätkä kuulu Alankomaiden vakuutuksen piiriin;
- alankomaalaisella tai Alankomaissa toimivan työnantajan merialuksilla asuvat ja työskentelevät Alankomaiden kansalaiset;
- Alankomaissa toimivan tai alankomaalaisen, kansainvälisessä liikenteessä toimivan kuljetusliikkeen, lentoyhtiön tai sisämaanaluksen työntekijät edellyttäen, että suurin osa työstä tehdään Alankomaissa;
- Alankomaissa työskentelevät, ulkomailla asuvat henkilöt, joiden työskentely Alankomaissa on keskeytynyt sairauden, äitiyden, tapaturman, työttömyyden, palkallisen loman, lakon tai työnsulun takia;
- ulkomaille muuttaneet, jotka muuttohetkellä saivat asumisperusteista vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkettä, lapsen- tai leskeneläkettä, edellyttäen, että eläke on vähintään 35 prosenttia minimipalkasta. Vakuutukseen kuuluvat myös valtion sekä armeijan eläkesääntöjen mukaista eläkettä saavat
- ulkomailla asuvat, jotka saavat vanhuus-, työkyvyttömyys- tai perhe-eläkettä pakollisen vakuutuksen perusteella taikka vanhuus- tai perhe-eläkettä vapaaehtoisen vakuutuksen perusteella. Eläkkeen tulee olla suuruudeltaan vähintään 35 prosenttia minimipalkasta
- alle 27-vuotiaat ulkomailla opiskelevat opiskelijat.

Vakuutukseen eivät kuulu:

- pelkästään ulkomailla työskentelevät, vaikka asuisivat Alankomaissa;
- muiden maiden diplomaatit sekä konsulinvirastoissa työskentelevät sekä näiden puoliset, lapset ja muut perheenjäsenet edellyttäen, että he eivät asu vakinaisesti Alankomaissa ja ovat jonkun muun maan kansalaisia;
- tiettyjen kansainvälisoikeudellisten järjestöjen työntekijät ja näiden perheenjäsenet edellyttäen, että järjestö on heidän ainoa työpaikkansa;
- ulkomaisen valtion hallinnossa tai elimessä työskentelevät pl. Hollannin Antillien ja Aruban valtion elimet;
- laivoilla asuvat ulkomaalaiset, joiden kotisatama on Alankomaissa;
- maassa asuvat henkilöt, jotka saavat sosiaalietuuksia jostakin toisesta maasta tai kansainvälisoikeudellisesta järjestöstä. Sosiaalivakuutuspankki voi antaa eräissä tapauksissa poikkeusluvan tästä säännöstä.

Asumisperusteinen sosiaaliturva sisältää eläke-etuudet, kuolemantapauskorvaukset, pitkäaikaisen työkyvyttömyyden etuudet, eräät hoitokulukorvaukset sekä lapsilisät. Työntekijät on lisäksi vakuutettu sairauden, pitkäaikaisen työkyvyttömyyden ja työttö-

myyden varalta. Sairastapauksissa työnantajan velvollisuus on yleensä maksaa 70 prosenttia työntekijän palkasta. Tavanomaiset sairaudenhoitokulut kattava vakuutus on vain pienituloisimmilla työntekijöillä. Lisäetuuksia (sociale bijstand) voivat hakea ne, joilla ei ole varaa peruselinkustannuksiin.

Alankomaihin muuttavien on ilmoitauduttava asuinpaikkakuntansa paikallisille viranomaisille (bevolkingsregister) sekä maahanmuuttoviranomaisille (vreemdelingenpolitie). Tämän jälkeen on annettava veroviranomaisilta sosiaaliturva/verotunnusta (Sofinummer). Työnantajan velvollisuus on hoitaa asiaan liittyvät muodollisuudet ja varmistaa, että työntekijä on ilmoitettu sosiaaliturvan piiriin. Veron perimistä varten työntekijä voi joutua todistamaan työnantajalle henkilöllisyytensä esimerkiksi esittämällä passinsa tai henkilöllisyystodistuksensa. Työntekijän on itse ilmoitauduttava ainoastaan sairausvakuutuslaitokseen (ziekenfond). Työnantaja voi neuvoa sen valinnassa. Sosiaaliturvamaksu on tietty prosenttiosuus palkasta. Työnantaja on vastuussa siitä, että maksut pidätetään palkasta ja että maksusuudet tilitetään sosiaaliturvaa hoitavalle laitokselle.

Itsenäisten ammatinharjoittajien tulee ottaa yhteyttä veroviranomaisiin sosiaaliturvamaksujensa suorittamiseksi.

Jokaista sosiaaliturvan alaa koskevat omat erityislait. Niihin on sisällytetty erityissäädökset sekä Alankomaissa asuvia (volksverzekeringen) että työntekijöitä (werknemersverzekeringen) varten.

Seuraavat lait koskevat kansallista sosiaaliturvaa: Algemene Ouderdomswet (vanhuus), Algemene Nabestaandenwet (kuolema), Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (työkyvyttömyys), Algemene Kinderbijslagwet (lapsilisät) ja Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (erityiset sairauskulukorvaukset).

Seuraavat lait koskevat työntekijöiden sosiaaliturvaa: Ziektewet (sairaus), Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (työkyvyttömyys), Werkloosheidswet (työttömyys) ja Ziekenfondswet (sairaanhoito).